

Activités portuaires et acceptabilité sociale :
La gouvernance des projets et des activités portuaires,
vers une proposition d'une grille d'analyse
en termes d'acceptabilité sociale

Yann Fournis,
Emmanuel Guy
et
Ousmane Mbaye

Chaire de recherche en transport maritime
Département des sciences de la gestion
Université du Québec à Rimouski

Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec
Département Sociétés, Territoires et Développement
Université du Québec à Rimouski

Réalisé pour le compte du Ministère des Transports du Québec

Septembre 2015

La présente étude a été réalisée à la demande du ministère des Transports du Québec. Elle fait partie de la programmation de recherche de la Chaire de recherche en transport maritime créée à l'Université du Québec à Rimouski avec le soutien du ministère des Transports du Québec, ainsi que des activités de recherche du GRIDEQ (Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec) à l'Université du Québec à Rimouski.

Les opinions exprimées dans le présent rapport n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions du ministère des Transports du Québec ou des membres du comité de lecture.

Toute référence à une loi ou à une réglementation n'est présentée qu'à titre informatif. Ces références ne peuvent en aucun cas être utilisées pour prendre des décisions ou entreprendre des actions. En ce sens, les lectrices et les lecteurs sont appelés à se référer aux textes de loi originaux pour obtenir de l'information concernant ce qui a force de loi.

Table des matières

| | |
|--|-----|
| RÉSUMÉ EXÉCUTIF..... | 8 |
| 1 INTRODUCTION | 18 |
| 2-UNE PROBLÉMATIQUE CONTEMPORAINE DE LA GOUVERNANCE PORTUAIRE : DES TRANSFORMATIONS DE LA GOUVERNANCE DES PORTS À L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PROJETS ET ACTIVITÉS PORTUAIRES..... | 24 |
| 2.1- LES TRANSFORMATIONS DE LA GOUVERNANCE PORTUAIRE FACE À LA GLOBALISATION | 24 |
| 2.2-CONTROVERSES SOCIOTECHNIQUES ET ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT | 37 |
| 2.3-SYNTÈSE : LES ENJEUX DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DE LA GOUVERNANCE PORTUAIRE..... | 54 |
| 3-LES ÉTUDES DE CAS : LES CONTROVERSES PORTUAIRES DANS DEUX VILLES QUÉBÉCOISES..... | 57 |
| 3.1. MÉTHODE : SÉLECTION ET JUSTIFICATION | 57 |
| 3.2. BRÈVE DESCRIPTION DES PORTS | 61 |
| 3.3. LE PORT DE QUÉBEC FACE À DEUX CONTROVERSES | 69 |
| 3.4. LE PORT DE SEPT-ÎLES FACE À DEUX CONTROVERSES | 82 |
| 4-LA GOUVERNANCE PORTUAIRE FACE À L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE : UNE ANALYSE PAR LES CONTROVERSES DES PROJETS ET ACTIVITÉS PORTUAIRES | 89 |
| 4.1-LA CONFIGURATION DES CONTROVERSES AU PORT DE QUÉBEC..... | 89 |
| 4.2-LA CONFIGURATION DES CONTROVERSES AU PORT DE SEPT-ÎLES.. | 106 |
| 5 CONCLUSION..... | 120 |
| 5.1-LES PROCESSUS D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PROJETS ET ACTIVITÉS PORTUAIRES : UNE LECTURE GLOBALE | 120 |
| 5.2-LA GOUVERNANCE PORTUAIRE FACE AUX CONTROVERSES SOCIOPOLITIQUES ET SOCIOTECHNIQUES : TROIS CONCLUSIONS..... | 125 |
| 6 BIBLIOGRAPHIE..... | 131 |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|--|-----|
| Tableau 1. Paramètres des corpus étudiés..... | 60 |
| Tableau 2. Chiffre d'affaires du port de Sept-Îles en 000 \$ (2003-2013)..... | 67 |
| Tableau 3. Tonnage du fret chargé et déchargé au Port de Québec et de Sept-Îles en Millions de T..... | 68 |
| Tableau 4. Contributions financières pour la construction du quai multi-usager de Sept-Îles..... | 82 |
| Tableau 5. Tableau chronologique de la configuration d'acteurs de la controverse autour du projet des Silos..... | 90 |
| Tableau 6. Tableau chronologique de la configuration d'acteurs de la controverse autour de la « poussière rouge »..... | 99 |
| Tableau 7. Tableau chronologique de la configuration d'acteurs de la controverse autour du quai multi-usager à Sept-Îles | 107 |
| Tableau 8. Tableau chronologique de la configuration d'acteurs de la controverse autour du déversement des hydrocarbures à Sept-Îles | 112 |

LISTE DES FIGURES

| | |
|---|-----|
| Figure 1. Une définition de l'acceptabilité sociale : les trois niveaux | 52 |
| Figure 2. Évolution du tonnage (2001-2012) du port de Québec | 62 |
| Figure 3. Évolution du tonnage par catégorie de marchandises déchargées au port de Québec (1995-2005) | 63 |
| Figure 4. Évolution du tonnage des marchandises manutentionnées au port de Québec (1995-2005)..... | 64 |
| Figure 5. Évolution du tonnage par catégorie de marchandises chargées au port de Sept-Îles (1995-2005)..... | 65 |
| Figure 6. Évolution du tonnage des marchandises manutentionnées au port de Sept-Îles (1995-2005)..... | 66 |
| Figure 7. Une grille de lecture de l'acceptabilité sociale des projets et activités portuaires | 124 |

LISTE DES ENCADRÉS

| | |
|---|----|
| Encadré 1. Repères sur les silos..... | 70 |
| Encadré 2. Les différents acteurs de la controverse autour du projet des silos | 71 |
| Encadré 3. Chronologie sommaire du projet des silos..... | 74 |
| Encadré 4. Les différents acteurs de la controverse autour de la « poussière rouge »..... | 80 |

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

APC : Administration Portuaire Canadienne

APQ : Administration Portuaire de Québec

AQ : Arrimage Québec

BAPE : Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement

CICECL : Comité Intersectoriel pour la Contamination Environnementale dans la Cité-Limoilou

CISPO : Comité pour l'intégration des Silos dans le Port de Québec

CLD : Centre Local de Développement

CRC : Comité des Relations avec la communauté

CRE : Conseil Régional de l'Environnement

DPCP : Directeur des Poursuites Criminelles et Pénales

ÉÉS : Évaluation Environnementale Stratégique

GRIDEQ : Groupe de Recherche Interdisciplinaire sur le Développement régional de l'Est du Québec

GF : Gouvernement fédéral

GP : Gouvernement provincial

ICVPQ : Initiative Citoyenne de Vigilance du Port de Québec

MDDEFP : Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

MICA : Ministère de l'Infrastructure, des Collectivités et des Affaires intergouvernementales

Mt : Million de Tonnes

ng : nanogramme

NQ : Nature Québec

PDQ : Port de Québec

RSGBSI : Regroupement pour la Sauvegarde de la Grande Baie de Sept-Îles

UQAR : Université du Québec à Rimouski

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Cette étude a été réalisée à la demande du ministère des Transports du Québec dans le cadre de la programmation de recherche de la Chaire de recherche en transport maritime et avec le soutien du GRIDEQ de l'Université du Québec à Rimouski. Elle vise à relier deux problématiques qui sont traditionnellement peu pensées simultanément, la gouvernance portuaire et l'acceptabilité sociale, pour avancer quelques pistes en direction d'une grille d'analyse en termes d'acceptabilité sociale. Pour ce faire, elle se concentre sur le portrait de quatre controverses qui, dans deux villes (Québec et Sept-Îles) ont récemment semblé remettre en cause, sinon la gouvernance portuaire, tout au moins les rapports entre le port et la communauté sur un territoire. Ces controverses soulignent les défis nouveaux auxquels est confrontée la gouvernance portuaire : les activités et projets de développement portuaires sont nécessaires aux acteurs économiques pour faire face à l'accroissement de la concurrence globale. Souvent situés à proximité des usages urbains, ils doivent aussi résoudre ou éviter des tensions dans la communauté locale, liées aux inquiétudes, risques et incertitudes créés par des activités générant de nouveaux risques, de nouvelles technologies, de nouveaux acteurs et de nouvelles territorialités.

1. Objet, démarche et méthodologie de recherche

Le défi que les enjeux d'acceptabilité sociale posent à la gouvernance portuaire est donc l'objet de la présente étude, ce que résument ses objectifs généraux : 1) contribuer au débat scientifique et public sur l'évolution des modèles et des mécanismes de gouvernance des ports, ainsi que leurs rapports avec les acteurs territoriaux, dans un contexte de transition économique canadienne et dans une perspective de développement durable. 2) Élaborer des pistes de compréhension des problématiques d'acceptabilité sociale des activités portuaires, pour saisir quels sont les enjeux que ces problématiques impliquent pour la gouvernance portuaire et, en particulier, pour comprendre si, et comment, les modes traditionnels et actuels de gouvernance des activités portuaires

tendent à privilégier des projets et des activités allant dans le sens des paramètres identifiés comme relevant de l'acceptabilité sociale.

Concrètement, cet enjeu de l'acceptabilité sociale des activités portuaires dans les territoires exige donc simultanément un effort de définition (comment lier gouvernance portuaire et acceptabilité sociale ? Sous quelles dimensions et autour de quels enjeux ?), de description (comment comprendre les controverses observables dans certains ports québécois ? Quels sont leurs protagonistes, leur rythme et leur nature ?) et de compréhension (quels sont les variables et mécanismes les plus pertinents pour chaque enjeu, chaque controverse et chaque cas ?). Les étapes de réalisation du présent rapport de recherche respectent ce schéma général en distinguant différentes phases de recherche. Les deux premières étapes visent à une définition et une exploration de la littérature scientifique, via des rappels concis des apports scientifiques relatifs aux rapports entre la gouvernance portuaire et les transformations des marchés et aux évolutions des modèles et des mécanismes de gouvernance des ports dans une perspective de développement durable. La troisième étape est consacrée au travail empirique, avec la réalisation d'une revue de presse et de littérature grise en vue de l'identification de paramètres pertinents à une analyse des projets portuaires et de leurs enjeux d'acceptabilité sociale. La dernière étape est plutôt orientée vers un effort de conceptualisation, autour des dimensions liées à la gouvernance portuaire, pertinentes pour saisir les enjeux de l'acceptabilité sociale et suggérer des pistes d'articulation théorique.

Ces objectifs et étapes ont guidé le choix des études de cas, leur sélection, justification et la méthode privilégiée. Deux cas ont été sélectionnés : les controverses entourant les activités et projets portés par les ports de Québec (la construction des silos et les épisodes de « poussière rouge ») et de Sept-Îles (le projet de quai multi-usager et l'épisode du déversement d'hydrocarbures dans la baie). Ces deux cas (et quatre controverses) sont pertinents pour comprendre la gouvernance et les activités portuaires contemporaines au Québec, parce qu'ils autorisent un examen simultané des ressemblances et variations. Dans les deux cas, les controverses présentent en effet des ressemblances : elles sont récentes (2011-2014), touchent aussi bien aux activités routinières du port qu'à des projets nouveaux et ont suscité un certain débat dans la société locale sur les rapports entre le Port et son environnement, dans le sens d'une

recomposition plus ou moins poussée. Les cas présentent aussi des dissemblances, essentiellement liées à des structures économiques locales très différentes, typiques d'une région centrale à Québec et d'une région-ressource à Sept-Îles. Dans le cours de la recherche, un second type de différence est apparu, lié aux processus sociopolitiques et sociotechniques de la controverse, qu'il a fallu comprendre progressivement par l'observation et l'analyse plus poussées du déroulement des controverses. La méthode, assez légère et conforme aux objectifs de la recherche, a concrètement combiné : l'articulation des différents corpus théoriques nécessaires à la compréhension et au découpage de l'objet ; la collecte des grands paramètres factuels des controverses sélectionnées, à partir d'une revue de presse dont le corpus est résumé par le tableau suivant :

| Cas / controverses | dates | Clés de recherche | Corpus |
|---|--------------------------------|---|---------------|
| Port de Québec : - construction des silos - épisodes de poussière rouge | juillet 2012 – juillet 2014 | Poussière rouge / IMTT / Les silos / port de Québec | 165 articles |
| Port de Sept-Îles : - projet de quai multi-usager - épisode du déversement d'hydrocarbures | Mai 2012 – octobre 2014 | Port de Sept-Îles / Quai multi-usager / Cliffs | 43 articles |

Enfin, l'enquête s'est achevée par une synthèse d'inspiration théorique, afin d'interpréter les ressemblances et les dissemblances dans chaque controverse et dans chaque cas d'étude.

2. La problématique de l'acceptabilité sociale des activités et projets portuaires

La présente étude a pour objectif premier de relier deux problématiques fortes : la gouvernance portuaire et l'acceptabilité sociale. La première partie est donc consacrée à la description des modes de gouvernance des activités portuaires et des impacts que la

transition économique au Canada pourrait avoir sur eux (en particulier dans leurs rapports avec les acteurs territoriaux), alors que la seconde partie entend expliciter ce que signifie l'acceptabilité sociale des projets de développement, notamment à partir des travaux scientifiques réalisés à l'UQAR qui tentent de dépasser l'opposition entre technologie et société en suggérant une définition dynamique et multi-dimensionnelle de l'acceptabilité sociale. La conclusion de cette partie théorique visera à articuler ces deux problématiques.

À partir d'une revue de la littérature du traitement des ports et de leur gouvernance par les chercheurs maritimes, il est possible de rappeler les grands paramètres encadrant la gouvernance portuaire : les contraintes géographiques et économiques pesant sur le développement portuaire et orientant son rôle d'interface entre les flux de marchandises et les réseaux vers l'arrière-pays ; son insertion profonde dans des sociétés urbaines dotées de leur propre histoire sociale et économique (avec un déplacement vers les nouveaux enjeux de la reconversion de zones portuaires dès les années 1960) ; l'organisation interne de la gouvernance portuaire, caractérisée par un régime hybride entre public et privé (dit de port locateur, à la suite des réformes des années 1980-90) ; l'accroissement incessant d'une concurrence basée sur des facteurs plus qualitatifs (interdépendance entre qualité interne du tissu économique et gestion de la chaîne logistique élargie). En croisant ces perspectives, une première définition de la gouvernance portuaire peut être avancée : il s'agit d'une organisation hybride (public-privé) des activités de transport assurant l'interface entre les flux maritimes internationaux et les flux terrestres entre espaces (société urbaine, arrière-pays et au-delà). Il y a là un certain paradoxe : alors que certains concluaient à la disparition des espaces fixes traditionnels (étatiques, urbains, etc.), l'explosion de la circulation de biens matériels semble au contraire impliquer des lieux stables et fixes d'organisation et de régulation de ces mêmes flux (lieux physiques, équipements spécialisés, système d'action, etc.). Or, à bien des égards, les ports sont les premiers témoins de ce nouveau jeu territorial des flux déterritorialisés, qui revalorise donc la gouvernance portuaire, entendue comme un ensemble de mécanismes visant à équilibrer les intérêts d'une variété de parties prenantes impliquées dans l'opération des ports ou étant impactées par les activités qui s'y déroulent. Cette définition, dynamique et précise, a cependant aussi le

défaut de se focaliser largement sur les seules fonctions traditionnelles de la gouvernance portuaire, comme instance fonctionnelle de maximisation et d'optimisation des activités économiques de l'une ou l'autre des parties prenantes (entreprises, clients, créanciers, salariés, autorités portuaires). Pour aller plus loin, il faut réévaluer la dimension politique du rôle portuaire d'interface, et en particulier les rapports entre gouvernance portuaire et sociétés locales.

L'examen de la revue de littérature consacrée à l'acceptabilité sociale rappelle que, si la notion se prête initialement à de nombreux objets, elle a été sensiblement approfondie en matière d'énergie éolienne, où elle passe en moins d'une dizaine d'années du statut de prénotion sans consistance réelle et à vocation instrumentale au statut de catégorie scientifique ouvrant à envisager de manière équilibrée l'interaction entre société et technologie. Elle est mobilisée au Québec dans les années 2000 (Bureau d'audiences publiques, UQAR) pour réexaminer les dynamiques conflictuelles entourant les nouveaux projets de développement (éolien, gaz de schiste). Elle prête à comprendre la multiplication des conflits territoriaux comme les signes d'une crise du développement lié aux ressources naturelles, traditionnel au Canada, mais désormais fragilisé par la globalisation économique, les conflits entourant la gouvernance de ces ressources et les revendications territoriales pour une gouvernance partagée. En évitant de tomber dans le piège de l'opposition entre projets et territoires, simpliste et mono-causale, la notion d'acceptabilité sociale permet ainsi de penser simultanément la transition de l'économie canadienne, mais aussi celle de ses modalités de développement. Pour ce faire, une définition dynamique et multidimensionnelle de l'acceptabilité sociale a été proposée, qui distingue trois niveaux d'analyse et autorise un décentrement par rapport aux impasses créées par les analyses socio- et techno-centriques du développement. Selon une approche dynamique des rapports entre territoires et projets, celle-ci est considérée (cf. schéma) comme « un processus d'évaluation politique d'un projet sociotechnique mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes, car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés » (Fournis, Fortin, 2013b, p. 13).



Source : Fortin, Fournis

En définitive, nous proposons une problématique de synthèse de l'acceptabilité sociale de la gouvernance portuaire. Celle-ci est entendue comme une interface spatiale, composée de l'ensemble hybride (public-privé) des arrangements (techniques, politiques et sociaux) organisant les activités de transport faisant l'interface entre les flux maritimes internationaux et les flux terrestres entre espaces (société urbaine, arrière-pays et au-delà). Selon la définition adoptée de l'acceptabilité sociale, nous examinerons les activités et projets portuaires dans leur rapport au territoire, comme un dialogue entre développement territorial et développement technologique impliquant trois niveaux posant des dilemmes propres (macro-économique, méso-politique, micro-social). Chaque processus est donc porteur d'un dilemme fondamental, qui renvoie à une évaluation collective sur un territoire 1) de la capacité du projet à justifier sa pertinence sur un mode territorial et ascendant, au regard des orientations traditionnelles du développement des communautés, mais aussi de leur tendance éventuelle à la diversification économique et sociale, 2) des modalités plus ou moins ouvertes de pilotage du projet par la coalition portuaire en fonction de l'existence ou non de contre-pouvoirs territoriaux (contestations, prises de position des grands acteurs locaux, etc.) ainsi que 3) des conditions de déroulement du dialogue sociotechnique, c'est-à-dire de la capacité à clore provisoirement les controverses liées aux incertitudes technologiques tout en répondant de manière satisfaisante aux inquiétudes et aux éventuelles demandes pour des solutions alternatives.

3. Études de cas : description et analyse de quatre controverses aux ports de Québec et Sept-Îles

L'intérêt de la comparaison entre les cas des ports de Québec et Sept-Îles réside autant dans leur ressemblance que dans les différences. Sous ce dernier aspect en particulier, la structure de leur territoire et de leur économie est nettement différenciée, ce qui influe sur la place des activités portuaires dans la communauté. Ces deux villes occupent les deux spectres de la classification économique des régions québécoises pour 2013 : la Capitale-Nationale correspond bien à des régions urbaines à la fois denses d'un point de vue démographique et économique, tandis que la Côte-Nord est l'une de ces régions ressources peu densément peuplées et organisées autour de l'exploitation des ressources naturelles. Ces grands traits influent sur la vocation économique de chaque port, même s'il convient de ne pas exagérer la distinction : ce sont deux ports majeurs au Canada, de taille comparable, dont la majeure partie de l'activité est liée aux matières premières (transbordement de vrac), témoignant de leurs liens avec l'économie traditionnelle des *staples* du Québec. Dans ce contexte, une différence s'affirme légèrement : alors que Québec offre un grand port en voie de diversification, Sept-Îles dispose d'un port imposant, mais quasi exclusivement orienté sur les minerais. Toutefois, cette diversification économique prend surtout sens relativement à la diversité sociologique qui l'accompagne. Or, autant la ville de Sept-Îles est encore socialement marquée par la forte présence des industries traditionnelles liées aux ressources naturelles, autant la ville de Québec est plutôt caractérisée par une diversité des milieux sociaux où les activités liées aux ressources naturelles n'ont pas de prééminence nécessaire. C'est donc au regard de l'adéquation de cette vocation économique avec la société urbaine locale que l'on peut évaluer l'insertion territoriale d'un port : le décalage entre les activités menées au port et la composition sociale de la ville est sans doute relativement plus important à Québec qu'à Sept-Îles.

La description développée des quatre controverses met en valeur quelques-unes de leurs caractéristiques générales, que l'on peut résumer dans des termes proches des éléments offerts par la définition de l'acceptabilité sociale, et qui prennent donc la forme d'une triple remise en cause de la gouvernance des projets et activités portuaires. Dans les deux cas, ce sont trois grands dilemmes de la gouvernance portuaire qui sont mis de

l'avant dans la controverse : au niveau macro-économique, la remise en cause des activités et projets portuaires questionne la capacité du port à poursuivre ou relancer sa vocation économique (ce qui, en ce sens, pose le dilemme de l'insertion territoriale du port) ; au niveau méso-politique, c'est plutôt l'intégration de la gouvernance portuaire, qui est menacée par l'éclatement de la configuration des acteurs, dans la société locale voire dans les partenariats portuaires (évoquant un dilemme politique, lié aux arrangements fondateurs du bon fonctionnement du port) ; au niveau micro-social, enfin le répertoire opérationnel des acteurs portuaires (à la fois technique, financier et stratégique) est contesté par certains intervenants internes (l'entreprise) ou externes (les mobilisations citoyennes), qui introduisent des paramètres bloquant la coopération nécessaire au fonctionnement de la gouvernance portuaire (principe de concurrence, critères esthétiques ou de santé publique), créant un dilemme sociotechnique lié à l'inefficacité du répertoire portuaire traditionnel à construire l'enjeu de manière consensuelle.

Une seconde lecture, longitudinale et plus analytique, de ces controverses se focalise sur les liens observables entre les mécanismes de la gouvernance du secteur portuaire et les dimensions méso-politiques et micro-sociales mises en valeur par les études sur l'acceptabilité sociale. Si chaque controverse présente des singularités qui nuancent une opposition trop simple entre les deux cas, l'analyse mène surtout au constat que les quatre controverses présentent une différence majeure, qui autorise à les répartir par sites territoriaux ou, plus simplement, à distinguer les deux cas à l'étude : Québec et Sept-Îles présentent un fort contraste en fonction de la configuration formée par l'enjeu et les alliances. Il est aussi possible d'évoquer cette variation en fonction de la combinaison entre deux dynamiques à l'œuvre : le processus de construction sociotechnique de l'enjeu et le processus de construction sociopolitique des alliances.

4. Conclusion : des controverses autour des activités et projets à l'acceptabilité sociale de la gouvernance portuaire

L'objectif final de cette étude est de présenter une première exploration de l'acceptabilité sociale des projets et activités portuaires, en reliant la problématique de la gouvernance portuaire et la problématique de l'acceptabilité sociale des projets de développement. Pour ce faire, nous rappelons d'abord les grands dilemmes que soulève l'acceptabilité sociale des activités et projets portuaires, avant de mettre en valeur trois conclusions relatives à l'effet qu'exercent les controverses sociopolitiques et sociotechniques sur les transformations de la gouvernance portuaire.

Une première conclusion a trait aux différents dilemmes qui remettent en cause la place de la gouvernance portuaire dans son environnement territorial. Au niveau macro-économique, les controverses remettent d'abord en cause la vocation économique du port, soit dans ses activités routinières, soit dans ses projets d'équipements nouveaux. Les ports connaissent donc une tendance plus générale : l'économie liée aux ressources naturelles est un champ contesté, qui donne lieu à des conflits assez sévères, qui peuvent menacer la position des acteurs économiques dans leur communauté. Cette tendance a une acuité particulière dans le domaine des transports et des activités portuaires, à l'interface des pressions internationales et des transformations de la société (ainsi du cas de la ville de Québec). Au niveau méso-politique, les controverses mettent à l'épreuve la gouvernance portuaire, mais moins sous la forme d'une opposition dichotomique entre « le » port et « les » citoyens que sous la forme d'un enrayement interne et d'un éclatement externe du système d'action assurant une bonne insertion du port dans son environnement local. Les controverses créent souvent une configuration fluide et incertaine où les instruments et canaux traditionnels de négociation et de gestion des tensions portuaires sont débordés. Au niveau micro-social, enfin, les controverses rappellent l'importance du répertoire administratif et technologique sur lequel est fondé la gouvernance portuaire, mais aussi la crise profonde que sa remise en cause suscite : ce répertoire peut être contesté en interne comme en externe, mais, en tous les cas, la gouvernance portuaire est substantiellement fragilisée par son incapacité à user de sa compétence technologique et administrative traditionnelle pour débloquer une situation conflictuelle ou à trancher sur le fond une réalité sociotechnique radicalement incertaine.

Une deuxième conclusion a trait aux deux dimensions qui touchent plus strictement la gouvernance portuaire et apparaissent comme spécifiquement sensibles dans

l'acceptabilité sociale des projets et activités portuaires : ses dimensions micro-sociales et méso-politiques. Un enseignement fort de cette étude est que la déstabilisation du répertoire opérationnel des acteurs portuaires par des contestations sociotechniques ou des stratégies alternatives (de niveau micro-social) conduit à une déstabilisation de la gouvernance portuaire elle-même (de niveau méso-politique). Il y a donc deux processus concomitants, qui doivent être pensés en combinaison : la construction sociotechnique de l'objet de la controverse et la construction sociopolitique de la scène de cette controverse. Car ces deux mécanismes se combinent fortement dans les cas considérés : une controverse basée sur un objet stabilisé par une expertise opérationnelle forte et non contestée est aussi en l'occurrence une controverse qui connaît peu d'effets de débordement et reste gérée dans les limites classiques de la gouvernance portuaire (cas de Sept-Îles) ; à l'opposé, une controverse dont l'objet est peu stabilisé du fait de la remise en cause de l'expertise portuaire est aussi une controverse qui déborde sur la société locale, avec l'irruption d'acteurs sociaux (formels ou non) et d'acteurs politiques de différents niveaux (cas de Québec). Sous cette perspective, la « nature » des controverses sociotechniques influe fortement sur la capacité des acteurs portuaires à y faire face avec leurs outils traditionnels. Cette distinction, liée à la « nature » sociopolitique et sociotechnique de l'objet contentieux, semble plus importante que celle de son objet en tant que tel (comme activité nouvelle ou activité traditionnelle) – même si le répertoire des acteurs portuaires est utilisé de manière inversée dans ces deux cas, de manière offensive ou plus défensive.

Enfin, ces conclusions révèlent une fragilité plus générale de la gouvernance portuaire : sa difficulté à faire face à des enjeux qui brisent les alliances traditionnelles entre acteurs portuaires et qui suscitent une reconfiguration de la scène locale avec l'irruption d'acteurs nouveaux. Dans cette configuration d'instabilité sociopolitique et sociotechnique, le réflexe de se replier sur la revendication de l'exclusivité du répertoire portuaire traditionnel en dénonçant a priori les compétences techniques et administratives des acteurs tiers semble contre-productif, puisque le « problème » est précisément l'inefficacité de ce répertoire pour gérer un enjeu de nature radicalement incertaine et instable. Dans cette configuration, les tentatives pour créer des instances externes à la gouvernance portuaire semblent plus porteuses, parce qu'elle pourrait donner lieu à un

engagement réciproque autour de solutions hybrides, techniques *et* sociales, qui « climatiseraient » les controverses, mixeraient les objectifs des projets et, plus profondément, co-construiraient des processus de stabilisation des objets concernés.

Achevons en rappelant, finalement, que l'effet de ces deux processus d'échelles micro et méso sont particulièrement sensibles dans la ville de Québec, ce qui renvoie largement à une transformation globale de la vocation économique et sociale de la cité, où les activités industrielles liées aux ressources naturelles n'ont plus la même évidence dans une ville diversifiée et marquée par le tertiaire et ses logiques spatiales (gentrification, qualité de la vie, etc.). Gardons-nous toutefois de déduire que les grandes entreprises exploitant les ressources naturelles dans les régions-ressources sont épargnées par ce type d'enjeu : au moment même où les activités portuaires restent apparemment solidement implantées à Sept-Îles, un vif débat autour d'un mégaprojet de développement déchire profondément la communauté. Ceci peut indiquer que la présente étude s'est concentrée sur deux controverses particulières, en ce que la définition politique et technique de l'objet ne remettait pas vraiment en cause le répertoire portuaire : en cas de conflit autour d'un enjeu moins stable, les contestations observables dans la ville de Québec semblent bel et bien apparaître aussi dans les régions-ressources. Il reste donc à approfondir l'étude des rapports entre les différents niveaux de l'acceptabilité sociale.

1 INTRODUCTION

Cette étude fait partie de la programmation de recherche de la Chaire de recherche en transport maritime à l'Université du Québec à Rimouski. Conformément à sa mission, la finalité de ce travail est d'alimenter la réflexion des parties prenantes de l'industrie maritime, principalement par rapport à l'encadrement public souhaité afin de favoriser un développement optimal du secteur. Les travaux de la Chaire sont l'occasion d'utiliser les outils et les perspectives des chercheurs pour offrir aux parties prenantes un regard différent sur leur propre secteur d'activités. Ils ont bénéficié en outre du concours des recherches complémentaires menées au GRIDEQ qui, dans une perspective de science régionale et de développement territorial, observent les transformations du rôle des territoires et de leurs acteurs dans les politiques de développement.

Cette étude s'inscrit dans la foulée des travaux antérieurs menés à l'Université du Québec à Rimouski. Plus spécifiquement, elle vise à tracer le portrait de quatre controverses qui, dans deux villes (Québec et Sept-Îles) ont récemment semblé remettre en cause, sinon la gouvernance portuaire, tout au moins les rapports entre le port et la communauté. Confrontés à des marchés en rapide évolution et à des contraintes territoriales croissantes, les projets de développement, souvent situés à proximité des usages urbains, soulèvent de plus en plus d'enjeux et de défis. Les activités portuaires, à l'interface des flux de marchandises et des communautés locales, sont en première ligne dans ces évolutions – pensons aux nouveaux projets d'infrastructures, mais aussi, plus généralement, aux difficultés de poursuivre ou de renouveler les activités portuaires traditionnelles, tant au Québec qu'à l'international. Le manque de concertation entre un port et les différents acteurs de son milieu (ville, citoyen, MRC, chambre de commerce, CLD, etc.) peut susciter des tensions, voire des conflits, résultant de la proximité des usages portuaires et urbains.

Une fois ce constat posé, l'interprétation reste délicate. Selon certaines lectures, il se produirait une transition économique à l'échelle canadienne : les développements liés aux ressources traditionnelles (minerais, pétrole, etc.) sont de plus en plus complexes, tandis que ceux liés aux ressources nouvelles (pétroles et gaz non conventionnels, etc.) posent des contraintes de plus en plus fortes. Dans ce contexte, les interventions visant à

arrimer les activités économiques aux territoires locaux sont moins évidentes que par le passé et exigent la prise en compte de nouveaux risques, de nouvelles technologies, de nouveaux acteurs et de nouvelles territorialités. Par exemple, l'irruption de nouvelles activités produit des incertitudes radicales, qui déstabilisent tous les stades de la production (y compris le transport), mais aussi les rapports établis traditionnellement avec les communautés. Le transport des matières dangereuses, l'usage de technologies mal connues ou l'émergence d'activités nouvelles sur des sites traditionnels sont ainsi susceptibles de créer de vives inquiétudes chez les citoyens et d'obliger les élus à nouer des rapports plus suivis avec les opérateurs économiques.

Loin d'être naturelles, ces nouvelles modalités de gouvernance exigent un apprentissage collectif pour repérer les mécanismes susceptibles de faciliter ou non l'insertion des activités portuaires dans leur environnement territorial – ce qu'il est convenu d'appeler « l'acceptabilité sociale ». Concrètement, la gouvernance des établissements portuaires peut certainement se pérenniser autour d'une définition économique et technique « pure » - le coût financier, technique, communautaire et politique risque cependant de devenir rapidement hors de proportion avec les gains attendus. Conséquemment, les administrations portuaires se doivent de gérer les projets de développement d'infrastructures et les activités portuaires dans le meilleur intérêt de leurs utilisateurs et des différents acteurs de leur milieu, et soutenir des relations changeantes et variables. Cependant, une ouverture de la gouvernance portuaire à ce contexte contradictoire tient moins de la solution miracle que de l'apprentissage de nouvelles manières de gérer ensemble des dynamiques économiques plus fluides, des coopérations plus approfondies avec les acteurs publics et des relations plus suivies avec des populations locales désormais plus exigeantes.

Certes, la problématique reste complexe : dans le contexte de globalisation, les ports restent un outil de développement économique majeur. Ainsi, pour demeurer compétitives, les administrations portuaires doivent s'adapter rapidement aux conditions changeantes des marchés (trafic, commodités, prix, infrastructures, financement, partenariats, technologies, etc.). Mais les administrations portuaires doivent désormais

assurer ce développement tout en portant parallèlement une attention particulière aux exigences environnementales et sociales. Ceci justifierait la mise en place de certaines politiques de développement durable par plusieurs administrations portuaires. La complexité des marchés globaux et les exigences sans cesse croissantes des populations locales font en sorte qu'une coopération est essentielle. Il y a donc un double enjeu dans la gouvernance portuaire, qui doit combiner des rapports internes assouplis et des rapports externes plus systématiques, pour s'insérer de manière proactive dans son environnement territorial.

À partir des recherches actuellement menées en développement régional à l'UQAR portant sur « l'acceptabilité sociale » des nouvelles activités économiques au Québec, il est ainsi possible de distinguer trois niveaux, macro-économique, méso-politique et micro-social, des activités et projets de développement portuaires et d'observer si, et comment, des mécanismes de gouvernance (partenariats élargis et pluriels) sont en mesure ou non d'articuler ces différentes dimensions pour générer un consensus local. Alors que les inquiétudes, voire les tensions, se multiplient autour des projets portuaires, il est pertinent d'examiner quelles sont les variables en jeu dans les rapports avec le milieu, pour comprendre concrètement comment la gouvernance actuellement en place contribue, ou non, à concilier l'accompagnement de l'exploitation des ressources (globalisation, pollutions, instabilité des marchés, montée en taille des investissements et technologies, etc.) et l'insertion fine dans les communautés (coopérations, nouvelles demandes, retombées économiques, etc.). Les mécanismes de gouvernance des activités et des projets portuaires doivent donc être décortiqués afin d'assurer la bonne insertion du port à la fois dans les marchés économiques et dans la société locale.

Pour ce faire, le présent rapport adoptera la structure suivante. Une première partie explicitera les enjeux de la transformation actuelle des modes de gouvernance portuaire sous deux perspectives. Il sera d'abord question des grandes transformations des structures portuaires, ainsi que de leur impact sur la gouvernance portuaire. Nous décrirons ainsi comment les scientifiques ont mis en valeur les grands paramètres encadrant la gouvernance portuaire : contraintes géographiques et économiques orientant

son rôle d'interface entre les flux de marchandises et les réseaux vers l'arrière-pays ; insertion durable dans des sociétés urbaines spécifiques ; régime hybride (entre public et privé) caractéristique de la gouvernance portuaire ; accroissement d'une concurrence plus qualitative. Ceci ouvrira à une première définition de la gouvernance portuaire contemporaine, visant à faire face aux contraintes de cette concurrence globale. Il sera ensuite question de la notion d'« acceptabilité sociale » des projets de développement, de ses origines et de ses implications. Nous examinerons d'abord le nouveau contexte de transition économique qui a justifié le recours à cette notion, pour démontrer que c'est bien la déstabilisation d'un certain modèle de développement qui oblige à repenser les rapports entre projets et territoires dans nombre de secteurs économiques liés aux ressources naturelles au Canada ; il s'en suivra une proposition de définition, dynamique et multidimensionnelle, de la notion d'« acceptabilité sociale », comportant trois niveaux différents, mais également importants. La fin de cette première partie donnera lieu à une brève synthèse, de portée analytique, proposant une problématique de l'acceptabilité sociale des projets et activités portuaires, mettant en particulier en valeur le rôle de la gouvernance portuaire, de ses rapports internes entre acteurs traditionnels et avec les acteurs territoriaux.

La deuxième partie rassemblera le matériau empirique de l'étude. Après avoir explicité la méthode (une comparaison de deux « cas », les ports de Québec et de Sept-Îles, au moyen d'une analyse qualitative de quatre controverses), nous développerons quelque peu les grands traits caractéristiques des activités des ports de Québec et de Sept-Îles pour souligner que ces ports sont d'une certaine manière représentatifs de l'orientation traditionnelle de l'économie québécoise vers les ressources naturelles – mais que les communautés qui les entourent sont différentes sous cette dimension (la structure de la ville de Québec étant plus diversifiée et donc problématique que celle de Sept-Îles). Puis, à partir de la revue de presse effectuée, les deux cas seront décrits longuement sur le mode d'une restitution assez littéraire des interactions liées à l'émergence de deux controverses récentes dans chaque cas : à Québec, il sera question des controverses liées à la poussière rouge et au projet des silos et, à Sept-Îles, des controverses autour du projet de quai multi-usager et du déversement d'hydrocarbure. Cette première description a

pour objet de mettre à plat les interactions entre les acteurs, au sein de la gouvernance portuaire comme à l'extérieur, pour souligner la complexité et la fluidité des controverses, dont souvent les contours sont flous, les objets peu identifiés et les finalités ouvertes. Une première synthèse rappellera les grandes similitudes entre les deux cas, qui valident la pertinence d'une interprétation en fonction de la définition de l'acceptabilité sociale proposée à l'UQAR.

La partie suivante fera une synthèse plus analytique des deux parties précédentes, en développant une interprétation plus précise du matériau empirique. Il s'agira en particulier de mettre en valeur le fait que les problématiques d'acceptabilité sociale des projets et activités portuaires se présentent très différemment suivant les deux territoires examinés, mais de manière subtile. D'un côté, la « texture » des enjeux au cœur des controverses est différente dans les deux cas : les objets sont relativement stables et se prêtent à une gestion conforme au répertoire portuaire à Sept-Îles, alors qu'ils sont plus instables et incertains à Québec, ce qui déstabilise le répertoire technique et administratif du port. La combinaison entre ces deux paramètres offre une interprétation satisfaisante des controverses examinées.

La conclusion prolongera ces pistes de réflexion. Elle rappellera d'abord que les activités et projets portuaires sont l'objet d'un processus territorial d'évaluation par la communauté locale, que l'on peut décomposer en fonction des trois échelles proposées par la définition de l'acceptabilité sociale à l'UQAR : un dilemme territorial, un dilemme de gouvernance et un dilemme sociotechnique. Elle développera ensuite trois conclusions sur ce que les controverses considérées (sociopolitiques et sociotechniques) nous apprennent sur les capacités d'adaptation de la gouvernance portuaire aux nouveaux enjeux du développement lié aux ressources.

2-UNE PROBLÉMATIQUE CONTEMPORAINE DE LA GOUVERNANCE PORTUAIRE : DES TRANSFORMATIONS DE LA GOUVERNANCE DES PORTS À L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PROJETS ET ACTIVITÉS PORTUAIRES

La présente étude a pour objectifs premiers de relier deux problématiques fortes : la gouvernance portuaire et l'acceptabilité sociale. Pour ce faire, conformément aux objectifs 1 et 2 du projet, cette partie est issue des premières étapes de la recherche, de portée plutôt scientifique (étapes 1 et 2), et sera consacrée à une description des grandes analyses spécialisées afin de :

- décrire les modes de gouvernance des activités portuaires et saisir les impacts que la transition économique au Canada pourrait avoir sur eux, en particulier dans leurs rapports avec les acteurs territoriaux ;
- expliciter ce que signifie l'acceptabilité sociale des projets de développement, notamment à partir des travaux scientifiques réalisés à l'UQAR qui tentent de dépasser l'opposition entre technologie et société ; il s'ensuivra une définition dynamique et multidimensionnelle de l'acceptabilité sociale.

Une synthèse succincte de ces deux problématiques sera enfin proposée en conclusion de cette partie, conformément à l'objectif 4 du projet.

2.1- LES TRANSFORMATIONS DE LA GOUVERNANCE PORTUAIRE FACE À LA GLOBALISATION

Cette section présente une synthèse du traitement des ports et de leur gouvernance par les chercheurs maritimistes. L'objectif premier est de tracer un panorama des principales approches et présenter les contributions qui ont marqué le champ d'études et, au-delà de la revue de la littérature, de distinguer les diverses conceptions de la gouvernance portuaire. Les différences de positionnement entre ces perspectives sont importantes pour la présente étude parce qu'elles supposent des conceptions variées de

l'acceptabilité sociale et par extension des façons de la prendre en compte dans la gouvernance portuaire.

2.1.1-Développement spatio-temporel des ports

Une des influences les plus importantes de la littérature scientifique sur les ports et leur gouvernance est sans doute l'étude du développement des réseaux de transport menée par les géographes. En se fondant sur leur étude du développement historique d'une économie coloniale en Afrique de l'Ouest, Taaffe, Morrill et Gould (1963) proposent un modèle graphique de l'évolution des réseaux de transport sur un territoire en six étapes. Dans la phase initiale, les activités économiques sont dispersées dans une multitude de localités côtières; puis les autorités coloniales développent graduellement des infrastructures routières ou ferroviaires depuis une localité côtière vers l'intérieur du continent. Le port, ainsi connecté, voit les volumes de marchandises transitant sur ses quais augmenter significativement. Le commerce issu des localités côtières de la région est redirigé vers le port nouvellement relié au réseau terrestre. Cet afflux de marchandise stimule une amélioration des infrastructures terrestre qui génère une concentration accrue des trafics portuaires. À la dernière phase du modèle, il ne reste plus que deux ports qui reçoivent tous les trafics côtiers et transocéaniques : mieux nantis en termes de réseaux terrestres, ces ports permettent l'accès aux marchés intérieurs. Le modèle définit ainsi deux notions qui demeurent centrales aujourd'hui dans les recherches en transport : le port pivot (*hub* ou *gateway*) où se concentrent les flux de marchandises et la notion d'arrière-pays (*hinterland*), soit le marché naturel d'un port tel que défini par les ramifications des réseaux terrestres qui rejoignent le port.

Rimmer (1967) applique une approche similaire dans son étude du développement historique des ports australiens. Cette fois, l'auteur considère non seulement les voies de pénétration à partir des ports, mais également les liens maritimes connectant ces ports aux économies d'outre-mer. Au modèle étapiste de Taaffe, Morrill et Gould, Rimmer ajoute une dernière phase caractérisée par une légère déconcentration des activités portuaires. Dans cette phase de son modèle, il souligne l'émergence de petits ports à la périphérie immédiate des plus grands ports. L'auteur identifie les risques de congestion dans les

ports les plus importants comme une opportunité pour des ports secondaires de concurrencer les plus grands joueurs d'un marché spécifique. Haytuh (1981) reprend la démarche en l'appliquant aux ports à conteneurs des États-Unis. Il s'intéresse particulièrement à la phase où la réduction du nombre de ports sur une façade continentale atteint un plateau. Il identifie l'adoption de la technologie du conteneur comme le principal agent de concentration spatiale des flux de marchandises, soulignant les économies d'échelle qu'apporte la technologie par rapport à la manutention conventionnelle de la marchandise.

Le modèle « *any port* » de James Bird (1971) présente une version légèrement différente de cette perspective. L'auteur s'y attarde aux conditions qui permettent ou pas à un port donné de devenir un des ports pivots aux échelles nationales et internationales : les facteurs comme la profondeur d'eau ou l'espace disponible pour l'expansion des terminaux sont dès lors ciblés comme des enjeux importants de l'évolution portuaire. La contribution évoque aussi directement la trajectoire des ports qui, inadaptés aux nouvelles exigences, se verront délaissés par les entreprises de manutention et devront plus tard être reconvertis à d'autres usages urbains.

Bien que relativement anciennes, ces approches ont encore une grande influence sur les recherches contemporaines sur les activités portuaires. Les contributions plus récentes se sont notamment penchées sur l'application de ces modèles au développement rapide des ports asiatiques (Wang et al 2012; Slack et Wang, 2002). Les chercheurs travaillent toujours sur les facteurs expliquant la phase où la concentration spatiale des flux de marchandises atteint un plateau (Guy et Urli, 2006; Guy, 2004). La perspective du développement spatio-temporel des ports et des réseaux de transport est par ailleurs encore beaucoup utilisée dans les études sur la concurrence interportuaire et le suivi des parts de marchés relatives, notamment dans le cas des ports à conteneurs en Europe (Notteboom, 2010).

On reconnaît aussi dans ces approches que les activités menées sur les terrains portuaires se transforment à travers les différentes étapes de l'évolution géographique des

réseaux de transport. Ceci mène à d'autres typologies évolutives. La plus connue est sans doute le modèle des générations portuaires utilisé par la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (pour une description et critique voir Beresford et al, 2004). Les ports de première génération sont de strictes interfaces terre-mer permettant le chargement/déchargement des navires. Les ports de deuxième génération sont plutôt des complexes industriels où s'installent des usines qui dépendent directement du transport maritime, notamment pour l'importation des matières premières (ex. sidérurgie). Les ports de troisième génération sont des centres de services logistiques pour les marchandises conteneurisées. Ils offrent notamment la connectivité avec les réseaux intermodaux.

Dans tous les cas, puisque les origines de ces modèles sont principalement du côté de la géographie économique, l'influence individuelle des acteurs de la gouvernance portuaire y est relativement limitée. La croissance ou le déclin d'un port y sont vus comme résultant de l'évolution de l'économie mondiale ou découlant de changements technologiques, tels que la conteneurisation ou l'augmentation de la taille des navires. Ainsi, les défis de la gouvernance portuaire consistent surtout à reconnaître la nature des transformations mondiales et s'y adapter au mieux. Il est aussi reconnu dans ces modèles que les administrations portuaires réussissant à se prémunir de la congestion peuvent ainsi éviter de permettre aux ports voisins de les concurrencer directement.

2.1.2.-Relations villes-ports

La deuxième perspective identifiable dans la littérature scientifique sur la gouvernance portuaire est elle aussi très influencée par les travaux des géographes. Du côté français, on note les travaux fondateurs d'André Vigaré. De manière générale, cette approche s'intéresse d'abord à mettre en lumière les liens très étroits qui existent dans les villes portuaires entre le développement des activités de manutention de marchandises et la croissance de la ville elle-même. Historiquement, on peut identifier des liens entre puissance maritime et influence politique. Économiquement, on peut identifier les qualités du portuaire comme un catalyseur de l'accumulation des richesses dans une ville portuaire via le commerce, notamment le commerce international. Géographiquement, la

morphologie urbaine des villes portuaires est souvent très influencée par l'organisation des activités de manutention de marchandises et le besoin de loger la nombreuse main-d'œuvre qu'elles emploient. Par ces influences sur la création de classes bourgeoises via le commerce et d'autres prolétaires employées pour le débarbage, le port marque également les dimensions sociologiques de la ville. À titre d'illustration, on évoque fréquemment que le militantisme des syndicats des employés et le poids démographique de leurs nombreux membres a largement contribué à faire du Havre une des premières communes françaises à porter au pouvoir des élus municipaux d'allégeance communiste. Daamen (2007) offre une synthèse éclairante de cette approche et ses principaux contributeurs.

Reconnaître l'énorme influence des ports sur le développement historique des villes a son importance pour saisir le traitement contemporain de la gouvernance portuaire par les chercheurs. Si les liens initiaux villes-ports sont étroits, la spécialisation des navires pour un type de marchandises spécifiques et la mécanisation de la manutention qui l'accompagne transforment complètement cette relation. Ce changement technologique va permettre d'accélérer les opérations de chargement et déchargements de navires. Dès lors, on peut augmenter la taille des navires sans qu'il passe un temps démesuré à quai : ceci permet une réduction importante du coût unitaire de transport. Ces changements technologiques des navires transforment radicalement les relations villes-ports (Alderton, 2008). Les navires plus grands ont besoin d'une plus grande profondeur d'eau : on aménage des nouveaux terminaux plus loin des centres économiques et résidentiels établis. Surtout, les besoins en main-d'œuvre sont fortement réduits. Cela est particulièrement visible dans le cas de la conteneurisation des marchandises générales. Là où il fallait une équipe de débardeurs en fond de cale, une sur le pont et une sur le quai, un seul grutier peut transborder les conteneurs. De plus, le conteneur peut être facilement placé directement du navire sur un wagon ou la remorque d'un camion. Cette flexibilité intermodale fait en sorte qu'il n'est plus aussi nécessaire d'amener par navire la marchandise aussi près que possible des lieux où elle est consommée ou transformée. Bref, les liens autrefois très étroits entre villes et ports s'amenuisent de façon marquée à partir des années 1960.

Ce survol très rapide des transformations historiques des opérations portuaires permet de saisir les enjeux actuels de gouvernance portuaire dans la perspective des relations ville-port. Dans cette perspective, les acteurs travaillent à partir des postulats suivants :

- Les transformations technologiques ont entraîné l'abandon de zones urbaines autrefois dédiées à la manutention. La reconversion de ces zones vers d'autres usages présente des défis et des opportunités significatives.
- L'accès au front de mer dans les quartiers centraux peut contribuer à améliorer sensiblement la qualité des espaces de vies dans ces quartiers. Il y a une forte demande citoyenne pour ces accès.
- Si l'abandon des fonctions portuaires peut générer des opportunités, le patrimoine maritime et portuaire fait partie du potentiel des lieux reconvertis.
- Une réappropriation réussie des anciens espaces portuaires industriels peut s'avérer un atout majeur dans le marketing touristique d'une ville.
- La reconversion peut amener un nouveau rapprochement géographique des activités récréotouristiques ou résidentielles des activités contemporaines de manutention de marchandises. Ce nouveau rapprochement est susceptible d'amener des tensions entre usages concurrents d'espaces limitrophes.

Cette approche est bien représentée par l'Association Internationale Villes et Ports (<http://www.aivp.org/>), un réseau mondial d'échange et de transfert de connaissances pour les praticiens de la gouvernance portuaire. Dans cette perspective, la gouvernance portuaire adopte la posture de l'urbaniste. Elle s'intéresse beaucoup plus au patrimoine bâti, à l'accès aux rives, au développement du tourisme, à l'animation de la vie culturelle qu'au mouvement des marchandises. On peut néanmoins inclure dans cette perspective, le port en tant de générateur d'emplois. Notamment les questionnements sur le rôle du port en tant que générateur d'emplois indirects en plus des emplois liés à la manutention elle-même (Hall, 2003 ; Hall et Jacobs, 2012). Cet aspect est particulièrement important dans la mesure où l'impact positif sur le marché de l'emploi devient un argument central

pour justifier des activités industrielles lorsque les nuisances de ces dernières sont contestées localement.

2.1.3-Reforme portuaire : le rôle du secteur public en question

Cette perspective est certainement la plus présente dans la courte liste du matériel didactique en gestion portuaire. Le *Port Reform Tool Kit* mis en ligne par la Banque Mondiale en est une illustration parfaite (<http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/index.html>) Le volume de classe sur la gestion portuaire d'Alderton (2008) est également construit en bonne partie dans cette optique.

Cette perspective présuppose l'existence d'une préférence historique généralisée pour une vision dite macro-économique des ports. Les ports sont ainsi vus comme des services publics mis à la disposition de tous les importateurs et exportateurs d'un pays par les autorités gouvernementales. L'objectif est de favoriser le développement économique national. Dans ces ports publics, les terrains portuaires, les infrastructures et les équipements de manutention sont de propriété gouvernementale et les employés salariés de l'État. Les ports outils sont une variation de ce modèle. Dans ce cas, les autorités publiques investissent dans les infrastructures et les équipements de manutention, mais en confient l'opération à des employés de firmes privées spécialisées.

Deux facteurs principaux viennent questionner ce modèle. D'une part, après des décennies d'investissements publics soutenus, plusieurs pays occidentaux se retrouvent avec des déficits accumulés importants qui se creusent en période de récession. D'autre part, l'idéologie néolibérale remet en question le rôle de l'État et propose que les firmes privées sont les mieux placées pour améliorer la performance portuaire. Dans ce contexte, on assiste à une certaine vague de privatisation des ports, notamment en Angleterre sous le régime de Thatcher. Dans les ports privés, tant les terrains, les quais que les équipements de manutention sont propriétés d'entreprises. Ces dernières opèrent plutôt dans une vision micro-économique : elles offrent des services à des clients potentiels

contre rétribution. Leur objectif est de générer des profits ou d'accroître leurs parts de marchés.

Entre ces deux extrémités du continuum public-privé, le modèle du port locateur (*land lord port*) émerge sur la scène internationale et s'impose comme le modèle le plus répandu actuellement. Il s'agit d'un partenariat public-privé en fonction duquel l'État garde la propriété des terrains portuaires et en confie le développement à une administration portuaire parapublique. Celle-ci reçoit un mandat du développement des affaires. Elle cherche à conclure avec des opérateurs privés des baux à long terme pour l'accès à des portions de ses espaces. Ces manutentionnaires vont eux investir dans les équipements de manutention et offrir des services aux expéditeurs et aux armateurs. La réforme de la Loi maritime du Canada de 1998 adopte ce modèle. Les principaux ports du pays sont désignés sous le statut d'administration portuaire canadienne (APC), alors que les ports régionaux conservent un statut ambigu, plus près de celui de port public (voir Debie et Lavaud-Letilleul, 2010).

Pour compléter, soulignons qu'entrent dans cette perspective de nombreux travaux d'économistes sur la fixation des prix des services portuaires (voir notamment les travaux en économétrie du professeur Haralambides à l'Université Erasmus, Rotterdam). Doit-on établir un prix en dessous du coût de mise en place des infrastructures par les instances publiques? Ceci correspond alors à une forme de subvention aux utilisateurs. Au contraire, doit-on établir une tarification des services portuaires sur la base du coût de revient ? Dans ce cas, si l'État tarifie comme une entreprise, quelles sont les justifications pour maintenir l'implication de l'État dans la prestation de ces services ? On le voit, ces questionnements reviennent à traduire dans les termes de l'économie néo-classique le débat évoqué plus haut sur le rôle des ports : une mission macroéconomique de support aux échanges ou une mission microéconomique de services aux navires et aux marchandises.

Pour résumer, la gouvernance portuaire dans cette perspective se préoccupe au premier chef de créer les conditions nécessaires à l'amélioration de la productivité des

installations portuaires. Ceci dans un contexte où l'équilibre budgétaire des instances publiques préoccupe grandement. Ainsi les gestionnaires portuaires cherchent principalement à développer les conditions qui permettront d'attirer sur des espaces publics des investissements privés. Ces investissements doivent permettre une mise à niveau des équipements de manutention ou des infrastructures intermodales. Ce sont ces améliorations techniques, couplées à l'expertise souvent internationale des investisseurs qui doivent générer l'augmentation de productivité désirée. Par ailleurs, ces investissements des opérateurs de terminaux se font normalement conjointement à des engagements d'expéditeurs, privés également, d'utiliser ces nouvelles installations faisant ainsi augmenter les volumes manutentionnés sur le territoire d'une administration portuaire donnée. Dans cette perspective, les administrations portuaires ont le mandat de coordonner les différentes parties prenantes de la communauté portuaire de manière à assurer le plein développement du potentiel du port. Les enjeux d'acceptabilité sociale apparaissent alors incontournables dans la réalisation de leur mission.

2.1.4- Compétition portuaire, intermodalisme et régionalisation portuaire

Cette dernière perspective s'inscrit directement dans la foulée des modèles de développement spatio-temporels des ports et réseaux de transport. Elle s'intéresse cependant plus spécifiquement au segment du transport de conteneurs. La perspective se fonde sur l'observation suivante : l'amélioration des réseaux de transport intermodaux connectés aux ports mène à une superposition des arrière pays respectifs des ports. En d'autres mots, pour acheminer un conteneur à Chicago depuis l'Europe, on peut très bien choisir de passer par les ports d'Halifax, de Montréal, de New York ou encore de Norfolk. La conteneurisation et l'intermodalité font en sorte qu'il n'existe pratiquement plus de marchés naturels exclusifs pour les ports. Cela ouvre la voie à une ère de vive concurrence interportuaire. De ce contexte, la compétitivité des ports par rapport à leurs concurrents dépend souvent d'infrastructures très éloignées du port lui-même : les chercheurs tournent leur attention vers le développement des centres de distribution et l'émergence de ports secs (Notteboom et Rodrigue, 2005), ainsi que l'influence des réseaux intermodaux (Monios et Wilmsmeier, 2013). Ce phénomène est désigné par l'expression « *port regionalisation* ». C'est l'objet d'étude des articles les plus cités de la

revue *Maritime Policy and Management*, principale revue de recherche en transport maritime.

En employant la notion de *cluster*, Peter de Langen (2002, 2004) souligne qu'au fil du temps la compétitivité des grandes places portuaires comme Rotterdam dépend en bonne partie de facteurs qui n'ont plus rien à voir avec les caractéristiques physiques du territoire ou la qualité des installations de manutention. La concentration géographique de très nombreuses firmes du secteur portuaire et logistique crée elle-même un milieu propice pour l'implantation de telles firmes. À titre d'illustration, le secteur bancaire sur de telles places a de nombreux clients de la filière portuaire ; il peut donc offrir des services sur mesure par des professionnels spécialisés. Une entreprise dans une telle ville portuaire d'une part a accès plus facilement à un ensemble d'expertises susceptibles de favoriser sa croissance et d'autre part ses occasions de partenariats d'affaires vont aussi augmenter. Les gestionnaires des ports les plus performants au monde sont ainsi ceux qui réussissent à favoriser ce maillage entre entreprises de la filière logistico-portuaire et les effets de *spill-over* qu'il entraîne.

On constate que cette perspective est également bien en phase avec la perspective de la réforme portuaire : c'est la concurrence entre acteurs privés de grande envergure qui est le principal moteur d'évolution du monde portuaire dans cette perspective. D'acteurs de premier plan, le rôle même des administrations portuaires est remis en question. Slack (2007) parle de « terminalisation » des ports pour souligner que les décisions des opérateurs de terminaux, devenus de grandes entreprises multinationales, ont dorénavant beaucoup de poids sur les ports et leur gouvernance.

Dans cette perspective, la littérature sur la gouvernance portuaire correspond en quelque sorte à l'approche des portes d'entrée et corridors de commerce. C'est-à-dire un regard où l'enjeu n'est plus seulement le port lui-même, mais la connectivité d'une économie nationale aux réseaux d'échanges mondiaux. La gouvernance s'inquiète de la fluidité des échanges sur tous les territoires que les marchandises en mouvement doivent traverser. Le gestionnaire « portuaire » doit alors chercher les conditions qui permettront

d'augmenter et d'accélérer les flux physiques et de simplifier les flux administratifs. La compétitivité dans cette perspective n'est plus calculée en comparant les ports entre eux, mais en prenant en considération l'ensemble des chaînes logistiques de l'origine à la destination finale des marchandises. La gouvernance portuaire se marie à la coordination de l'ensemble des infrastructures de transport de marchandises.

2.1.5- Synthèse : les objectifs multiples de la gouvernance portuaire

Au final, ces différents corpus de littérature mettent en valeur les grands paramètres encadrant la gouvernance portuaire : les contraintes géographiques et économiques pesant sur le développement portuaire et orientant son rôle d'interface (entre les flux de marchandises et réseaux vers l'arrière-pays) ; son insertion profonde dans des sociétés urbaines dotées de leur propre histoire sociale et économique (même si cette relation est bousculée dans les années 1960, elle se déplace vers les nouveaux enjeux de la reconversion de zones portuaires) ; l'organisation interne de la gouvernance portuaire, caractérisée par un régime hybride entre public et privé (dit de port locateur, à la suite des réformes des années 1980-90) ; l'accroissement incessant de la concurrence, qui se base sur des facteurs plus qualitatifs (l'interdépendance entre qualité interne du tissu économique et gestion de la chaîne logistique élargie). En croisant ces perspectives, une première définition de la gouvernance portuaire peut être avancée : il s'agit d'une organisation hybride (public-privé) des activités de transport assurant l'interface entre les flux maritimes internationaux et les flux terrestres entre espaces (société urbaine, arrière-pays et au-delà). Insistons sur le fait que l'accroissement spectaculaire des flux et des réseaux liés à la globalisation produit un certain paradoxe : alors même certains avaient conclu que le nouveau monde des flux entraînerait la disparition de l'ancien monde (des espaces traditionnels : étatiques, urbains, etc.), il a bien fallu constater que, comme la tendance à la déterritorialisation implique un nouveau jeu territorial comprenant des formes de reterritorialisation, l'explosion de la circulation de biens matériels implique des lieux stables et fixes d'organisation et de régulation de ces mêmes flux (lieux physiques, équipements spécialisés, système d'action, etc.). Or, à bien des égards, les ports sont les premiers témoins de cette réactivation des « espaces des lieux » par les « espaces des flux », pour reprendre l'analyse de Hall et Hesse (2013).

Ce nouveau jeu territorial des flux déterritorialisés revalorise donc la gouvernance portuaire, entendue comme un ensemble de mécanismes visant à équilibrer les intérêts d'une variété de parties prenantes impliquées dans l'opération des ports ou étant impactées par les activités qui s'y déroulent. Les différents corpus de littérature spécialisée sur les ports et leur gouvernance offrent des pistes en ce sens. Le décompte de ces différents, voire divergents, intérêts tel qu'établis par Gaur (2005) est éloquent en ce sens :

- Maximiser les tonnages manutentionnés – recherché par les administrations portuaires et les opérateurs de terminaux;
- Maximiser les profits – recherché par les administrations portuaires et les opérateurs de terminaux;
- Minimiser les coûts d'exploitations – recherché par les administrations portuaires et les opérateurs de terminaux;
- Autonomie financière des administrations portuaires – recherchée par les administrations portuaires et les gouvernements
- Optimiser l'utilisation des actifs – recherché par les administrations portuaires et les gouvernements;
- Minimiser les investissements nécessaires – recherché par les administrations portuaires et les gouvernements;
- Maximiser les emplois consolidés ou créés – recherché par les gouvernements et les syndicats;
- Assurer l'indépendance nationale par rapport au besoin en transport maritime – recherché les gouvernements centraux;
- Promouvoir le développement régional – recherché par les gouvernements locaux ou régionaux;
- Minimiser les coûts de transport – recherché par les expéditeurs;
- Maximiser la qualité des services logistiques – recherché par les expéditeurs;
- Minimiser les frais de port – recherché par les utilisateurs.
- Assurer la transparence des frais de port – recherché par les utilisateurs.

- Maximiser le retour sur l'investissement – recherché par les créanciers des projets portuaires;
- Assurer la protection de l'environnement – recherché par les groupes de pression.

La force de cette description, on l'aura compris, est qu'elle met en valeur le grand nombre des parties prenantes portuaires, soit la difficulté potentielle à opérer une sélection particulière d'objectifs parmi l'éventail des intérêts en présence. Elle a aussi le défaut de se focaliser largement sur les seules fonctions traditionnelles de la gouvernance portuaire, comme instance fonctionnelle de maximisation et d'optimisation des activités économiques de l'une ou l'autre des parties prenantes (entreprises, clients, créanciers, salariés, autorités portuaires). Si cette fonction économique d'activation des opérations et des flux est importante, elle ne doit précisément pas cacher tous les facteurs apparemment « passifs » et « immobiles », mais qui les rendent possibles. Pour réconcilier les « flux » et les « villes » (Hall, Hesse, 2013), il faut réévaluer la dimension politique de ce rôle d'interface, et en particulier les rapports entre gouvernance portuaire et société locale – tel est l'objet de la notion d'acceptabilité sociale.

2.2-CONTROVERSE SOCIOTECHNIQUES ET ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

La notion d'acceptabilité sociale est apparue dans les travaux scientifiques dans les années 1980, afin de traiter une grande diversité d'enjeux techniques et politiques : la gestion des risques (Douglas, 1986 ; Otway, Winterfeldt, 1982), des déchets (Séguin, 2005), des ressources forestières (Shindler, Brunson, Cheek, 2004), le stockage du CO₂ (Campos et al., 2010) ou des déchets nucléaires (Barthe, 2003), etc. Jusqu'à récemment, le vocabulaire portait l'empreinte d'une certaine hésitation de la recherche quant à la qualification du processus observé. Certains évoquent « l'acceptabilité sociale », d'autres « l'acceptation sociale » voire « sociétale ». Toutefois, des développements plus convaincants se sont produits dans les années 2000 et en particulier dans le domaine de la production de l'énergie éolienne, où le travail a été le plus approfondi : en moins d'une dizaine d'années, la catégorie de pensée passe du statut de prénotion, issue de la pratique, sans consistance réelle et à vocation instrumentale¹, au statut de catégorie scientifique apte à dépasser les analyses appauvrissantes (techno-centrique ou de type NIMBY) pour envisager l'interaction entre société et technologie de manière plus équilibrée (cf. en particulier Wüstenhagen et al. 2007 ; Szarka, 2007). C'est en utilisant cette littérature que les recherches à l'UQAR ont commencé, à la fin des années 2000, à mobiliser la notion pour comprendre les dynamiques sociales et technologiques entourant la mise en œuvre des grands projets de développement au Québec.

Dans le contexte des transformations lourdes de l'économie nord-américaine (restructuration états-unienne de l'électricité, réforme québécoise de l'énergie, hausse du cours des ressources naturelles) qui se concrétise au Québec par un boum lié aux ressources naturelles, les projets de développement semblent alors susciter de grandes inquiétudes et, de manière plus inédite, des controverses en mesure de complexifier et retarder leur réalisation (centrale de la Romaine) voire de provoquer leur annulation (centrale du Suroît, petites centrales hydro-électriques). Parallèlement aux travaux du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement qui font de plus en plus appel à cette

¹ Par exemple : analyse du « déficit du public », de la « perception publique » et des résistances sociales à la technologie.

notion, l'UQAR va entamer un travail de moyen terme pour examiner ce que la notion d'acceptabilité sociale pourrait apporter à la compréhension voire résolution des conflits et controverse entourant la construction des parcs éoliens (Saucier et al., 2009). Ce premier travail va être poursuivi lorsque, au début des années 2010, l'intensité de la contestation du projet d'exploration (dans une optique d'exploitation) des gaz de schiste surprend les grands acteurs de la société québécoise : confronté à l'épuisement des mécanismes traditionnels du régime minier pour assurer une mise en œuvre efficace et consensuelle des premiers stades de l'exploration des réserves québécoises de gaz de schiste, le gouvernement va opter pour un approfondissement conséquent des études relatives à ce nouveau type de ressources (BAPE, ÉÉS), comprenant un volet autour de l'acceptabilité sociale. La présente étude s'inscrit dans le prolongement de ces travaux.

2.2.1- Les enjeux de la notion d'acceptabilité sociale

Avant d'avancer une définition de l'acceptabilité sociale susceptible d'offrir des pistes de « solution » à ces enjeux, il faut sans doute se questionner sur la signification actuelle des conflits entourant le développement sur les territoires (quel est le « problème » à résoudre ?).

2.2.1.1-Transition, développement et controverses : l'enjeu de l'acceptabilité sociale

Les conflits sont plus nombreux, plus diversifiés et plus déstabilisateurs qu'auparavant : le Québec semble être entré dans ce « moment agonistique » observé en France (Melé, 2013), mais aussi en Italie (della Porta, Piazza, 2008) ou aux États-Unis (McAdam, Boudet, 2012). Sans prétendre expliquer les racines de cette évolution complexe, rappelons que ce sont en fait tous les paramètres du développement traditionnel au Canada qui sont actuellement fragilisés, bousculés par des pressions nouvelles sur l'exploitation des ressources dans les régions périphériques, mais aussi par l'essor d'une économie de la connaissance centrée sur les métropoles – ce que certains ont évoqué en termes de stade nouveau de développement : un stade « post-staples » (Howlett, Brownsey, 2007), dont l'impact sur les projets serait majeur.

Une première source de déstabilisation est liée à la globalisation, ou plutôt à la forme particulière qu'elle a prise depuis les années 1990 au Canada. L'on sait que, historiquement, le développement économique canadien a été étroitement associé à l'exploitation et la première transformation des ressources naturelles, dans une optique d'exportation (Innis, 1999 ; Drache, 1995). Or, depuis deux décennies, les logiques traditionnelles associées à l'exploitation sectorielle des matières premières (agriculture, foresterie, mines, énergie) sont entrées en crise sous l'impulsion de nouvelles tendances économiques : essor d'industries de la connaissance et de nouvelles ressources plus qualitatives, épuisement et pression des entreprises sur la ressource, intensification financière et technologique de l'exploitation, diversification économique et émergence de résistances sociales, etc. (Hutton, 2007 ; Howlett et al., 1999). Ceci signifie moins la disparition du rôle des ressources que l'émergence d'une économie de plus en plus diversifiée et hybride, marquée structurellement par la tension entre économie des connaissances et économie des ressources, dessinant des configurations diverses dont les pôles seraient les zones urbaines centrales, où le rôle de l'économie des ressources devient précaire face à une économie de la connaissance croissante) et les zones périphériques (où l'économie des ressources, encore dominante, est fragilisée par l'intensification de l'économie de la connaissance (Hutton, 1997 ; Polèse, Shearmur, 2002 ; Côté, Proulx, 2002).

Une deuxième source de fragilisation du développement économique est liée à la crise de la gouvernance de ce type de développement économique. L'exploitation des ressources a en effet été encadrée par des arrangements politiques très solides, les régimes sectoriels de politique publique, qui fonctionnaient sur des coopérations systématiques entre les acteurs publics détenteurs des ressources juridiques et politiques et les grandes entreprises privées détentrices de l'expertise, du capital et de la technologie, tout en excluant les acteurs locaux, environnementalistes et autochtones (Hessing et al., 2005). Or, plusieurs facteurs contribuent actuellement à remettre en cause la solidité de ces arrangements néo-corporatistes dans différents secteurs économiques : tandis que la présence des entreprises se fait plus souple avec la globalisation (dans le sens de la mobilité, mais aussi de la fragilité), les acteurs publics diversifient leurs objectifs (avec le développement durable) et les acteurs sociaux (en particulier

environnementaux) parviennent de plus en plus à peser dans les négociations autour des ressources (souvent sous forme de participation « communautaire »). Il en résulte une configuration triadique, où les politiques publiques sont parfois négociées avec de nouveaux acteurs, essentiellement environnementalistes (Hessing et al., 2005), mais aussi, parfois, locaux (Fournis, Fortin, 2013) – ce qui renvoie donc à une pluralisation des arrangements anciennement dyadiques.

Une troisième variable dont l'évolution remet en question les modalités traditionnelles du développement est le territoire. Historiquement, l'économie des ressources s'était incarnée dans un schéma centre-périphérie relativement simple, gage de la stabilité fordiste. Aux grandes villes du centre étaient dévolues les fonctions urbaines de commandement industriel, logistique et financier (liées à la diversification et l'internationalisation), ainsi que de consommation (liée à la densité démographique) ; les périphéries rurales étaient de leur côté reléguées aux fonctions productives de base de l'économie des ressources (extraction et de première transformation), passant par de grands équipements où l'entreprise monopolisait la ressource (par le droit), la technologie (par l'expertise) et parfois le territoire (par les villes de compagnie ou, plus subtilement, par leur poids dans des régions peu densément peuplées) (cf. Hayter, 2000 ; Barnes, 1996). Or, l'hybridation croissante entre économie des ressources et économie de la connaissance remet en cause ce grand partage : tandis que des innovations technologiques obligent à négocier des arrangements nouveaux pour exploiter des ressources simultanément dans le Québec central et périphérique (gaz de schiste, énergies renouvelables), le développement des ressources en périphérie exige désormais une gouvernance partagée, où les acteurs doivent apprendre à partager l'espace (la répartition spatiale des usages), le pouvoir (dans la mise en œuvre des projets de développement) voire les ressources (avec les retombées économiques de l'exploitation) – comme l'illustre le développement éolien, mais aussi forestier (cf. Fournis, Fortin, 2013).

À en croire cette hypothèse, les difficultés actuelles du développement économique, au Québec comme au Canada, seraient liées à une crise larvée du mode traditionnel d'exploitation des ressources, dont la solidité et l'efficacité sont remises en cause

simultanément en termes de paradigme techno-centrique de type ressourciste (Hessing et al., 2005), de gouvernance (arrangements public-privé exclusifs de la participation des tiers) et de territorialité (quasi-monopole du contrôle juridique, technologique et politique de l'espace des ressources). Ce constat peut pousser au pessimisme, si l'on considère que ce type de développement sera de plus en plus délicat – à cet aune, le développement a sans doute mangé son pain blanc, si on le réduit à la réquisition d'espaces entiers en vue d'une exploitation purement technique de la ressource, garantie par la certification juridique de l'État et l'exclusion des populations locales – logique dont a éloquemment témoigné le pillage des forêts au XIXe siècle. Toutefois, ce pessimisme doit être tempéré : si nombre de projets sont effectivement mis en œuvre, c'est aussi parce que le développement économique n'est pas que cela, parce qu'il a été en mesure d'inventer des pistes nouvelles, pour dégager un paradigme de développement moins techno-centrique, des arrangements politiques moins étroitement corporatistes et des modes de partage de l'espace plus ouverts aux communautés locales. Sous cette perspective, il y aurait donc non seulement une transition de l'économie canadienne, mais aussi une transition des modalités de développement des ressources – à bien des égards, la grille de l'acceptabilité sociale des projets telle que développée à l'UQAR vise précisément à saisir ces nouvelles modalités du développement.

2.2.1.2- Dépasser l'opposition entre projet et territoire

Il convient tout d'abord de rappeler une évidence : les nombreux travaux consacrés aux controverses territoriales autour des grands projets montrent que la plupart des projets sont effectivement mis en œuvre, sans grand conflit voire sans guère d'opposition. Au Québec, les conflits autour des parcs éoliens ont beaucoup attiré l'attention, mais ils sont assez peu nombreux². Ceci confirme les conclusions de travaux britanniques sur l'énergie éolienne et, plus largement, des études états-uniennes sur certains projets énergétiques (McAdam, Boudet, 2012), quant à la rareté de l'action collective. Il n'empêche que la multiplication des conflits a suscité l'émergence de notions nouvelles, dont l'acceptabilité sociale, qui tentent d'en saisir les enjeux. Ceci est cependant moins évident qu'il y paraît, comme l'illustrent les cas récemment examinés par l'équipe de

² Il y aurait eu abandon d'environ quatre parcs, sur une trentaine de parcs prévus en 2014.

l'UQAR, qui démentent une grande partie de sa simplicité apparente : les caractères flous et conflictuels de la notion d'acceptabilité sociale sont précisément ce qui en font l'utilité, parce qu'elle permet de saisir comme des « réalités fortes » la diversification des conflits d'aménagement, leur rôle dans une définition politique, voire démocratique, des orientations valant pour un territoire, ainsi que leur caractère très localisé, c'est-à-dire à la fois particulier (selon les territoires) et général (comme processus de montée en généralité) (Fournis, Fortin, 2014).

Dans cet esprit, nos enquêtes ont plutôt abouti à une approche complexe, dynamique et contextualisée de l'acceptabilité sociale tant apparaissent insuffisantes les lectures unilatérales de la relation entre société et technologie, qui cherchent à déterminer « une » grande variable (technologique ou sociale) susceptible d'expliquer l'acceptabilité sociale des projets. Résumons deux fausses pistes liées à la recherche d'une variable globale de l'acceptabilité, dont la force apparente est liée à la simplicité, mais qui se sont révélées trompeuses à l'analyse :

- au niveau de la technologie choisie : il serait tentant de distinguer, au sein des projets de développement ou d'équipement, les « bons » dossiers et dossiers plus délicats : les premiers seraient les projets valorisant des technologies et ressources « propres » ou relativement « bénignes », bénéficiant d'une bonne image et créant des risques limités et maîtrisables, qui seraient logiquement moins conflictuels (notamment les énergies renouvelables) ; les seconds seraient plutôt des projets liés à des technologies et ressources nouvelles (gaz de schiste, terres rares) ou à risque (social : amiante, uranium ; environnemental : sables bitumineux, etc.) ou peu populaires (déchetterie domestique, centrale nucléaire et stockage des déchets, etc.), créateurs d'incertitudes et susceptibles de provoquer des controverses. Si la comparaison entre énergie éolienne et gaz de schiste semble confirmer une part de cette hypothèse (du fait de l'intensité de l'opposition au gaz de schiste), elle est en fait assez trompeuse parce que l'incertitude et la nouveauté technologique liées au gaz de schiste ont longtemps été mal saisies localement, notamment dans des territoires habitués à l'industrie gazière (Fortin, Fournis,

- 2013) ; surtout, l'ensemble de la littérature sur l'acceptabilité sociale de l'énergie éolienne est basé sur le paradoxe fondateur de la multiplication des oppositions à une technologie relativement bénigne, bénéficiant d'une bonne image et d'un soutien remarquable dans la société, ainsi du cas du Québec (Fournis, Fortin, 2013).
- Au niveau des sociabilités territoriales privilégiées : la littérature ne manque pas d'hypothèses sur la distinction entre les « bons » territoires et les territoires plus problématiques pour le développement. Les territoires a priori favorables aux projets de développement seraient historiquement marqués par les projets (équipements, industries, etc.), fragiles économiquement et socialement (faible densité productive et sociale, faible niveau de diplomation) - et, notamment au Québec, périphériques ; les territoires susceptibles de connaître des oppositions seraient au contraire des territoires centraux, sans tradition proche du projet concerné, densément peuplés et dotés de ressources importantes (économiques, sociales, cognitives). S'il n'est pas faux que l'opposition au gaz de schiste dans les territoires centraux de la Vallée du Saint-Laurent est remarquable par son ampleur (bien plus que celle, par exemple, à l'éolien en Gaspésie), nos enquêtes réfutent de nombreux aspects de cette hypothèse. Pour le gaz de schiste, la familiarité avec l'industrie pousse moins à l'acceptation qu'à la mobilisation et la critique dans les territoires centraux (Fortin, Fournis, à paraître), mais la périphérie aussi connaît des contestations (Gaspé, Restigouche) ; par contre, en dépit de sa nouveauté, l'industrie éolienne est assez bien acceptée en périphérie gaspésienne, mais pas sur tous les territoires (Fournis, Fortin, 2013). Bref, les liens entre localisation géographique, nouveauté de l'industrie et acceptabilité sont loin d'être mécaniques.

La compréhension de l'acceptabilité sociale gagne donc peu à ces deux hypothèses globalisantes, séduisantes, mais infirmées par nos études parce que simplistes et unilatérales. Soulignons cependant qu'il faut sans doute moins rejeter toutes les composantes de ces hypothèses (certaines variables sont importantes, y compris celles dont l'effet est encore mal connu) que constater que ces composantes se combinent

concrètement de manière subtile et complexe, selon des pondérations et des combinaisons spécifiques aux cas examinés, qui rendent actuellement très délicate une évaluation *ex ante* des probabilités d'acceptation sociale d'un projet spécifique. Toutefois, les analyses *ex post* des conflits et controverses autour des projets de développement autorisent malgré tout à indiquer quelques pistes de compréhension de ce que peut recouvrir la notion d'acceptabilité sociale.

2.2.2- Une définition dynamique et multidimensionnelle de l'acceptabilité sociale

À l'issue de ce premier défrichage, il est possible de revenir sur le « problème » auquel la notion entend répondre, avant de mettre en avant les dimensions qui apparaissent comme les plus importantes dans les processus d'émergence d'une acceptabilité sociale (ou non) de certains projets. Pour ce faire, les travaux de l'UQAR se sont inspirés des analyses avancées en matière d'énergie éolienne, qui est souvent considérée comme un « laboratoire » des transformations actuelles des rapports entre technologie et société (cf. Szarka et al., 2012). À l'issue d'une revue poussée de la littérature scientifique, nous nous sommes en particulier concentrés sur les rapports entre les différents types de processus constitutifs de l'acceptabilité sociale et les territoires (Fournis, Fortin, 2013b ; Fortin, Fournis, 2014). Ceci a abouti à distinguer trois niveaux d'analyse, qui autorisent un décentrement par rapport aux impasses créées par les analyses socio- et techno-centriques du développement et convergent pour souligner la dimension dynamique des rapports entre territoires et projets.

En insistant sur la nécessaire contextualisation de la problématique économique propre au Canada et notamment, la transition actuelle de l'économie des ressources naturelles (Fournis, Fortin, 2013), nous explicitons ici les processus en place à ces différentes échelles d'observation puis, en conclusion, présenterons l'intérêt de cette définition de l'acceptabilité sociale pour la problématique de la gestion portuaire.

2.2.2.1-La dimension macro-économique : la transition économique et sociale des territoires québécois

En premier lieu, se pose la question de la place des ressources naturelles dans le développement économique, au national comme au niveau local. La crise d'un certain modèle de développement centré sur les ressources naturelles alimente, comme on l'a vu, l'hypothèse d'une transition lourde, de l'économie des ressources à l'économie du savoir qui recoupe partiellement les analyses spatiales de la déconnexion urbain-rural. Toutefois, la territorialisation de cette transition économique est plus troublante encore, parce qu'elle donne lieu à une recombinaison des sociétés et économies locales qui, moins évidentes que par le passé, donne nécessairement lieu à des tensions et des conflits plus fréquents. D'une certaine manière, l'économie centre-périphérie laisse place à une économie-mosaïque : à l'uniformité du couplage relatif entre certaines géographie et activités, succède une certaine diversification spatiale, naissant du rôle proactif que les territoires doivent prendre, en fonction de leurs trajectoires et ressources propres, face aux contraintes globales (retrait de l'État, globalisation, intensification technologique et financière, hybridation matériel-immatériel, concurrence qualitative, etc.). La convergence des contraintes globales s'accompagne donc d'une revalorisation du local qui, face aux contradictions ou aux injonctions paradoxales du développement contemporain³, doivent effectuer des choix quant aux grandes orientations de leur territoire. Or, au-delà de quelques cas remarquables pour leur capacité à intégrer la « communauté » autour de quelques orientations privilégiées (la Beauce : Palard, 2007), cette tendance à la localisation nécessaire des choix de développement met les territoires à rude épreuve en ce que leur diversité interne, qui pouvait être plus facilement ignorée antérieurement, apparaît comme puissamment déstabilisatrice des arrangements traditionnels orientant le développement économique (les régimes territoriaux de développement). En conséquence, les dynamiques internes aux territoires remettent en cause l'évidence du développement : s'il reste bien entendu des pans entiers des territoires qui restent organisés sur des activités traditionnelles (en ce sens, les régions

³ Les territoires doivent simultanément : attirer les investissements industriels et préserver la qualité de vie, pérenniser leurs forces traditionnelles et générer une innovation systématique, s'internationaliser et générer un développement local, développer les ressources matérielles (notamment naturelles) et parier sur la connaissance, etc.

périphériques restent des régions ressources), celles-ci doivent composer avec des pans plus « hétérodoxes » susceptibles de remettre en cause les orientations classiques du développement sur les territoires pour favoriser des usages alternatifs de l'espace ou des ressources (ainsi des « néo »-ruraux ou des environnementalistes dans les zones rurales ; des populations liées aux services face aux activités industrielles dans les zones urbaines). Ceci crée une configuration nouvelle.

D'un côté, les forces sociales traditionnelles (syndicats, industriels, certaines élites économiques et politiques locales) qui promeuvent le développement lié aux ressources restent bien organisées, sous la forme de coalitions territoriales de développement dans certains secteurs (éolien, forestier, minier, etc.). Mais, d'un autre côté, des actions collectives nouvelles émergent, que les travaux sur les conflits liés au développement économique mettent en valeur comme des mouvements sociaux aptes à contester le développement dominant (Lipietz, 1990), la place des ressources naturelles (Hutton, 2007) ou de leur exploitation exacerbée (paradigme « ressourciste » : Hessing et al., 2005), des minorités critiques des projets socialement à risques (McAdam, Boudet, 2012) ou menaçant la communauté locale (della Porta, Piazza, 2008). Il nous semble que, dans leur diversité, toutes ces contestations évoquent une certaine crise politique du développement. Comme le notait A. Jobert pour l'aménagement en France, il y a certainement un « essoufflement du référentiel modernisateur », ce cadre d'interprétation qui s'imposait d'emblée à l'ensemble des acteurs pour justifier le projet et semble désormais éclater face à l'explosion de l'affirmation des intérêts territoriaux (Jobert, 1998, p. 75).

Pour l'économie des ressources au Québec, l'on pourrait ainsi évoquer le déclin du « paradigme ressourciste », qui permettait aux acteurs économiques de nouer un consensus autour de la maximisation de l'exploitation technologique des ressources. D'autres définitions ou usages de la ressource se multiplient aujourd'hui (comme relevant d'un environnement ou d'une qualité de vie à préserver, comme source d'un usage plus diversifié ou plus localisé, etc.). Cette tendance heurte la stabilité des institutions, dans un pays où le cadre juridique de l'exploitation des ressources a été refondé au XIXe siècle et

qui garde, en dépit de toilettages récurrents, mais peu efficaces, un biais favorable à l'exploitation industrielle systématique de la ressource (Nelles, 2005). Or, les conflits les plus récents autour des projets de développement témoignent de l'essoufflement de la capacité de la gouvernance du développement lié aux ressources : le consensus corporatiste entre acteurs publics et privés, la maîtrise poussée de la technologie ou le respect scrupuleux des règlements administratifs ne sont plus suffisants dans une ère de remise en cause du « référentiel modernisateur » ou du « paradigme ressourciste ». Tout se passe comme si les arrangements traditionnels assurant l'intégration de la technicité et la légalité ne produisaient plus systématiquement la légitimité parce que celle-ci doit se construire plus sur un mode processuel, ascendant et territorialisé que sur un mode a priori, descendant et national (Lascoumes, Le Bourhis, 1998).

2.2.2.2-La dimension meso-politique : la fin du monopole politique du développement ?

Une deuxième dimension de cette crise du développement lié aux ressources concerne les arrangements politiques et administratifs qui le rendaient possible. Par certains aspects, ceci rejoint la crise du paradigme de développement, qui oblige à reconsidérer la construction de l'intérêt collectif fondateur des projets de développement : face à l'affirmation d'intérêts locaux alternatifs, « l'intérêt général » a désormais moins un statut d'évidence substantielle (où le développement était justifiable comme moteur du territoire) qu'un statut processuel de potentialité à construire, en fonction des rapports de force constitués par les contestations ou les propositions alternatives (par exemple d'usages alternatifs de la technologie, de la ressource ou de l'espace). Car la remise en cause ne vise pas seulement les « mauvais » projets, elle renvoie plus largement à un nouveau contexte territorial, où « chaque projet semble devoir être justifié au cas par cas sans qu'un référentiel global s'impose d'emblée à l'ensemble des acteurs » (Jobert, 1998, p. 75). Concrètement, les négociations resserrées entre acteurs productifs (industriels et syndicats) et administratifs (ministères et gouvernement) restent certes le cœur de l'exploitation des ressources, parce qu'elles combinent les ressources techniques et administratives qui déterminent la pertinence (économique et politique) des projets et ses grandes caractéristiques (financières, techniques, juridiques, etc.). Toutefois, ces logiques

néo-corporatistes ont plus de difficulté à mettre en place des projets parce qu'elles sont fragilisées par un triple élargissement de la gouverne du développement : vers le haut (avec l'internationalisation économique et juridique), vers le bas (avec l'essor d'acteurs territoriaux) et latéralement (avec l'irruption d'acteurs nouveaux, comme les environmentalistes ou les Autochtones). Or, cette triple ouverture du jeu complexifie sensiblement les rapports public-privé (à l'échelle provinciale ou, plus rarement, fédérale) qui sont le cœur des projets de développement : si les difficultés de l'industrie forestière en Colombie-Britannique (avec la « guerre dans les bois » analysée par Hayter, 2003) ou de l'industrie hydroélectrique (avec l'annulation du projet du complexe Grande Baleine, cf. Dufous, 1996) sont connues, elles illustrent plus généralement une tendance à l'éclatement des parties prenantes du développement, de statut (public-privé, professionnelle-associative), de forme (formelle-informelle) et d'échelle (continentale-fédérale-provinciale-régionale-locale) de plus en plus divers.

Et c'est bien cette transformation de la configuration des acteurs, où l'imprévisibilité du pluralisme a remplacé la stabilité du néo-corporatisme, qui explique la complexité actuelle du développement lié aux ressources. Il ne s'agit plus de penser seulement l'opposition « sociale » à une coalition (public-privé) formée à un niveau autour d'un projet, mais d'envisager un éventail d'alliances possibles, spécifiques à chaque projet et qui se révéleront au fur et à mesure de sa mise en œuvre. Sur le long terme, cette évolution s'observe bien avec l'évolution des grands régimes de ressources qui, face à une contestation croissante, s'ouvrent à de nouveaux acteurs, de nouvelles échelles et de nouveaux enjeux (sur le régime forestier, cf. Howlett, 2001 ; Chiasson, Leclerc, 2013 ; pour une comparaison succincte, cf. Fournis, Fortin, 2013). Sur le plus court terme, ces tendances sont cependant plus apparentes encore lors de la mise en œuvre d'un projet spécifique parce qu'il s'agit de former des alliances ad hoc, susceptibles de défendre (ou de contester) la place d'un projet particulier dans un territoire lui-même particulier (dans les secteurs liés aux ressources, cf. Hessing et al., 2005). Le plus remarquable dans les conflits territoriaux récents au Québec est qu'ils s'appuient assez rarement sur les mêmes alliances, entre intérêts continentaux, fédéraux, provinciaux, régionaux et locaux, comme en témoignent l'irruption sur la scène

canadienne de la « société civile » états-unienne en matière de gestion forestière ou pétrolière, la division des intérêts économiques en matière de gaz de schiste (les agriculteurs faisant face aux industriels gaziers), les tensions entre autorités provinciales et canadiennes lors de conflits portuaires (au port de Québec), la stratégie industrialiste des grandes associations environnementales lors des conflits éoliens (portés par des associations d'habitants), etc.

Achevons en rappelant que le rôle des acteurs traditionnels du développement est aussi important que par le passé : la maîtrise économique, technique, politique et administrative de ses paramètres est une composante nécessaire à un projet. Mais elle est désormais de moins en moins suffisante parce qu'elle n'exonère plus (ou plus autant qu'auparavant) du processus de construction d'une légitimité en fonction des réalités chaque fois spécifiques de chaque territoire. Ceci renvoie donc, autant qu'aux projets eux-mêmes (et à leur mise en forme juridique, technique, etc.), aux nouveaux mécanismes de construction des coalitions et de pilotage des projets sur un territoire, où les acteurs en mesure de diffuser la légitimité de « l'intérêt général » doivent eux-mêmes se constituer sur un mode processuel, ascendant et territorialisé (Lascoumes, Le Bourhis, 1998).

2.2.2.3-La dimension micro-sociale : des controverses aux dialogues sociotechniques

En dernier lieu, cette crise politique générale, valide pour les projets d'aménagement et de développement, est aggravée dans le cas des controverses sociotechniques par les incertitudes propres à la technologie. Car, comme l'a montré la sociologie dite pragmatique (Barthe et al., 2013), les controverses actuelles sont animées par des conflits sociaux, scientifiques et techniques, mais aussi des incertitudes radicales et démultipliées, largement indépassables qui rendent impossible l'éradication du conflit, soit par sa clôture scientifique, soit par son règlement politique. Ceci modifie considérablement le dialogue entre technologie et société : face aux incertitudes technologiques non résolubles (au moins dans l'immédiat), la science ne peut clore le débat en fournissant des réponses définitives – sauf à perdre sa crédibilité ; de même, face

au caractère mouvant, évolutif et souvent incertain des processus territoriaux d'évaluation des populations locales, la participation citoyenne ne peut régler le débat politique en garantissant l'unanimité communautaire face au projet (pour ou contre) – sauf à remplacer la décision démocratique éclairée par l'arbitraire de la capacité de mobilisation. Bref, cette « ère du 'controversisme' » semble compromettre la possibilité même de trancher le dilemme par la science et la mobilisation politique : il s'agit de « décider sans trancher » (Callon, Barthe, 2005) – et le cas des gaz de schiste au Québec est une belle illustration d'une configuration où les incertitudes technologiques se combinent avec les fortes contestations pour rendre quasi impossible une décision définitive.

Cependant, en s'inspirant librement des travaux de Y. Barthe et D. Linhardt (2009), un agir politique reste possible, tenant compte de la nécessité de décider en contexte d'incertitude technologique et sociale radicale. Il s'agirait non de viser à supprimer le conflit, ce qui par définition est impossible, mais plutôt de « civiliser » les conflits, c'est-à-dire de mettre en place des solutions provisoires, susceptibles de réversibilité dans la mesure du possible. Ceci passerait par la constitution d'un cadre garantissant un dialogue permanent entre la perspective scientifique et la perspective citoyenne : la première viserait à clore le débat provisoirement, en mettant en place des solutions technologiques dépendant des certitudes et incertitudes connues ; la seconde viserait plutôt à la réouverture récurrente des débats, pour rechercher des solutions alternatives, qu'elles soient technologiques, politiques ou sociales, en fonction des enjeux territoriaux. Ceci aboutirait à « climatiser » les controverses, c'est-à-dire à remplacer « la » décision comme acte irréversible par un processus de dialogue (et de conflit) qui assure une réversibilité et une ouverture des choix sociotechniques. Cet « expérimentalisme démocratique » est un pari fort sous sa forme achevée qui, pour l'instant relève largement du vœu pieux ; cependant, nombre de solutions effectivement apportées aux dilemmes sociotechniques actuellement au Québec renvoient à ce type de mécanisme, sous une forme très expérimentale, bricolée voire un peu stochastique. Notons ainsi que le processus ayant conduit à une décision quant à l'exploitation des gaz de schiste relève de ce type de démarche : l'ampleur de la contestation a obligé les gouvernements à revenir

sur les solutions techniques proposées par l'industrie, en réouvrant le débat à plusieurs reprises (premier BAPE, ÉÉS, second BAPE) – aboutissant à un moratoire provisoire, décision réversible, mais valide dans les conditions d'incertitudes technologiques et sociales actuelles.

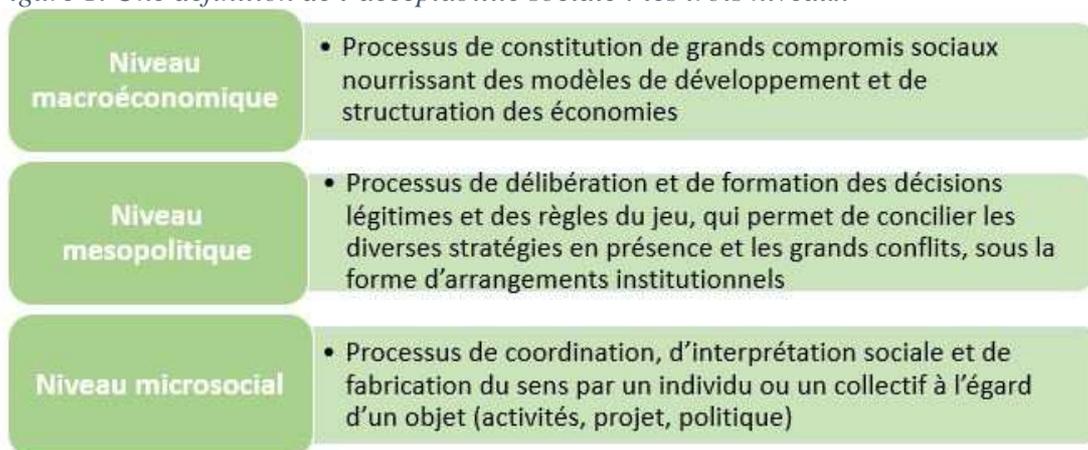
En tout état de cause, la lenteur et les difficultés liées à ce type de démarche révèlent aussi qu'elles trouvent au Canada des conditions peu propices à une généralisation, parce que l'exploitation des ressources naturelles y repose historiquement sur une répartition des rôles très stricte, décourageant le dialogue entre science et société. Ainsi, les mécanismes de mise en œuvre des projets sont essentiellement contrôlés par l'industrie (maîtrise technologique et administrative, expertise et connaissances spécialisées, etc.), tandis que l'État exerce le plus souvent un rôle de régulation et de contrôle assez souple (Hessing et al., 2005) – toutes conditions qui rendent au mieux assez incertaine l'irruption des citoyens dans des dossiers par ailleurs très techniques. Dans cette configuration, l'on voit mal comment pourrait être dépassé le cloisonnement entre la technologie et le social, si ce n'est sous la forme d'un dialogue de sourds entre un répertoire technologique supposément créateur de certitudes et un répertoire social dénonçant les supposément fausses certitudes – et une partie du débat autour des gaz de schiste s'est effectivement déroulée sur ce mode peu satisfaisant. Pourtant, il existe d'autres expériences plus stimulantes, qui indiquent que les choix peuvent prendre la forme de processus décisionnels dynamiques et évolutifs, favorables à l'invention de nouveaux arrangements sociotechniques qui transforment simultanément la technologie et la communauté locale. Le cas de l'énergie éolienne est spectaculaire ici, parce que les différentes générations de parcs éoliens sont organisées sur des modèles socio-économiques différents⁴, dont les paramètres juridiques, techniques et sociaux ont été modifiés pour tenir compte des impératifs techniques des promoteurs et des impératifs sociaux des populations. Et l'essentiel ici est de saisir que ces innovations ont été introduites par les acteurs publics, qui ont assuré une médiation entre technologie et société en modifiant substantiellement les objets du litige : la taille et l'insertion locale

⁴ La première est plutôt composée de grands parcs contrôlés par le privé, la dernière par des petits parcs avec une participation communautaire minoritaire.

des parcs ont été modifiées, alors que certaines revendications locales ont trouvé une réponse, désamorçant une partie de la contestation. Ceci indique que, sous certaines conditions, les choix technologiques et sociaux ne sont pas nécessairement irréversibles et peuvent, à l'issue d'une redéfinition partielle de leur objet, donner lieu à des formes intéressantes de partage de l'espace et de la technologie.

À l'issue de cette exploration contextualisée de la notion, il est possible d'avancer une définition de l'acceptabilité sociale, comme « un processus d'évaluation politique d'un projet sociotechnique mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes, car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés » (Fournis, Fortin, 2013b, p. 13). Signalons seulement ici que les processus organisés à chaque niveau d'observation ne peuvent, sauf exception, être rabattus sur un ou deux niveau(x) privilégié(s), mais doivent être envisagés comme relativement indépendants, présentant des opportunités et contraintes propres. Le schéma suivant en offre une image synthétique :

Figure 1. Une définition de l'acceptabilité sociale : les trois niveaux



Source : Fortin, Fournis

Concrètement, nombre des principaux projets mis en œuvre actuellement au Québec démontrent un contrôle technique et politique poussé de la part de la coalition de

développement – mais ceci ne répond guère à la pertinence du projet dans la vocation du développement du territoire. Par exemple, le faible coût social et environnemental des parcs éoliens ne répond guère, sinon peut-être par défaut, à la question de la justification d'un projet industriel sur un territoire habité où il modifie certains paramètres identifiés à la qualité substantielle d'un espace de vie (ainsi de la « vue » sur le fleuve dans le Bas-Saint-Laurent). De même, le conflit autour du gaz de schiste au Québec a été largement inégalitaire, puisque les acteurs pro-développement privilégiaient un discours technique et politique, tandis que les acteurs sociaux critiques portaient un discours plutôt paradigmatique et politique – faisant ainsi porter sur les acteurs et facteurs politiques l'essentiel du dilemme consistant à évaluer le projet dans sa globalité. Chaque processus est donc porteur d'un dilemme fondamental, qui renvoie à une évaluation collective sur un territoire 1) de la capacité du projet à justifier sa pertinence sur un mode territorial et ascendant, au regard des orientations traditionnelles du développement des communautés, mais aussi de leur tendance éventuelle à la diversification économique et sociale, 2) des modalités plus ou moins ouvertes de pilotage du projet par la coalition en fonction de l'existence ou non de contre-pouvoirs territoriaux (contestations, prises de position des grands acteurs locaux, etc.) ainsi que 3) des conditions de déroulement du dialogue sociotechnique, c'est-à-dire de la capacité à clore provisoirement les controverses liées aux incertitudes technologiques tout en répondant de manière satisfaisante aux inquiétudes et aux éventuelles demandes pour des solutions alternatives. Nous reviendrons en conclusion sur ces pistes d'analyse, après les avoir testées empiriquement sur nos terrains.

2.3-SYNTHESE : LES ENJEUX DE L'ACCEPTABILITE SOCIALE DE LA GOUVERNANCE PORTUAIRE

Après avoir développé les différents corpus de la littérature scientifique consacrés aux problématiques de la gouvernance portuaire et de l'acceptabilité sociale, nous esquissons ici une première synthèse analytique de la problématique générale du présent rapport. En premier lieu, l'on a vu que la gouvernance portuaire peut être comprise, sous une perspective dynamique, comme un ensemble de mécanismes visant à équilibrer les intérêts d'une variété de parties prenantes impliquées dans l'opération des ports ou étant impactées par les activités qui s'y déroulent ; dans une perspective structurelle, ces mécanismes de construction d'un consensus portuaire relèvent d'une tentative de pilotage collectif des activités portuaires dans un environnement marqué par des contraintes géographiques et économiques, territoriales et sociales, politiques et administratives, et de concurrences qualitatives et logistiques. Ces deux lectures de la gouvernance portuaire, dynamique (insistant sur le volontarisme des acteurs) et structurelle (valorisant les grandes contraintes), autorisent une tentative de conciliation, autour d'une définition politique de la gouvernance portuaire : celle-ci serait composée de l'ensemble hybride (public-privé) des arrangements (techniques, politiques et sociaux) organisant les activités de transport et assurant l'interface entre les flux maritimes internationaux et les flux terrestres entre espaces (société urbaine, arrière-pays et au-delà). Dans ce travail d'articulation fine des flux, nous nous intéressons en particulier aux ports comme instance d'interface entre les « espaces des lieux » et les « espaces des flux », pour observer comment les activités portuaires s'insèrent dans leur environnement territorial.

En deuxième lieu, nous avons examiné les travaux récents autour de l'acceptabilité sociale des projets de développement qui rappellent que les enjeux liés à l'insertion territoriale des activités industrielles sont loin de toucher seulement les activités portuaires, puisqu'ils ont été fort importants au Québec dans les développements autour de l'énergie éolienne et des gaz de schiste. Dans ce contexte, les travaux scientifiques usent de la notion d'acceptabilité sociale pour dépasser l'opposition entre technologie et territoire. Selon la définition adoptée, le dialogue entre développement territorial et développement technologique, constitutif de l'acceptabilité sociale d'un projet sur un

territoire, passe par trois niveaux posant des dilemmes propres (macro-économique, meso-politique, micro-social). Plus précisément, la définition proposée de l'acceptabilité sociale est la suivante : « un processus d'évaluation politique d'un projet sociotechnique mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes, car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés ».

Avant de poursuivre ce rapport, nous voudrions ici expliciter l'intérêt propre de l'étude de l'échelle méso-sociologique (la dimension de la gouvernance) appliquée aux activités portuaires. À ce niveau intermédiaire, se reflète en effet l'ensemble des tensions relatives aux controverses sur l'avenir du territoire, son pilotage et le dialogue sociotechnique qui s'y déroule, souvent sous la forme de revendications, de négociations voire de contestations autour des rapports entre projet et territoire. Le rôle de ces facteurs politiques, très souvent mis de l'avant lors des controverses au Québec (éolien, gaz de schiste), devrait en hypothèse être aussi important pour évaluer la gouvernance portuaire et son rapport au territoire. En effet, la question de la gouvernance de l'insertion territoriale des projets de développement constitue une entrée commode, un « pari heuristique » (Fournis, Fortin, 2014), pour saisir les grandes lignes des controverses : la stabilité ou l'éclatement de la coalition de développement (en l'occurrence portuaire), comme l'existence de mobilisations durables dans la communauté environnante (et leur éventuelle mise en réseau sous forme de coalition anti-projet), sont ainsi des signes visibles et mesurables du déroulement du processus d'évaluation en cours du projet sur un territoire. Plus profondément, il ne s'agit pas seulement d'estimer le degré d'éclatement de la scène locale (signe important de la portée de la controverse), mais aussi d'observer si et comment naissent de nouveaux arrangements politiques entre acteurs, permettant des opérations d'intermédiation sociotechnique, politique ou paradigmatique susceptibles d'aboutir à un consensus minimal autour des activités et projets concernés.

Dans le travail qui suit, consacré à la gestion portuaire, nous serons ainsi particulièrement attentifs à la structure de la gouvernance locale (les arrangements traditionnels de la gouvernance portuaire sont-ils solides, bloqués, évolutifs ? Peut-on observer des mobilisations fortes dans la communauté avec un discours critique soutenu ?), mais aussi aux éventuelles instances (nouvelles ou non) susceptibles de créer des ponts entre acteurs, de générer certains processus de reconstruction du consensus.

3-LES ÉTUDES DE CAS : LES CONTROVERSES PORTUAIRES DANS DEUX VILLES QUÉBÉCOISES

Cette partie est consacrée à la restitution de l'essentiel du travail empirique réalisé durant cette étude (étape 3). Après avoir explicité la méthode utilisée (3.1), nous commencerons par indiquer quelques repères solides sur les deux cas examinés : les ports de Québec et de Sept-Îles présentent des similitudes au niveau de leurs activités, mais aussi des différences sensibles, largement liées à leur insertion dans des contextes géographiques, économiques et sociaux très contrastés (3.2). Puis viendra l'observation des deux cas, eux-mêmes subdivisés en deux objets d'observation : le cas des activités portuaires à Québec (3.3) donnera lieu à la description de deux controverses récentes (autour du projet de silos et la crise de la « poussière rouge »), et la description du cas de Sept-Îles (3.4) passera par l'examen des controverses liées au quai multi-usager et au déversement d'hydrocarbure.

3.1. MÉTHODE : SÉLECTION ET JUSTIFICATION

Pour comprendre les dynamiques de la gouvernance portuaire dans son contexte global et territorial, deux cas ont été sélectionnés en fonction de différents critères guidant la comparaison : les controverses entourant les activités et projets portés par les ports de Québec et de Sept-Îles.

D'abord, ces deux cas sont considérés comme pertinents pour comprendre certaines ressemblances de la gouvernance et des activités portuaires contemporaines au Québec. En ce sens, les controverses sélectionnées sont récentes (2011-2014) et sont considérées comme des illustrations spécifiques offrant une perspective de généralisation sur le fonctionnement actuel de la gouvernance portuaire au Québec. Simultanément, cette ressemblance permettra de mettre en valeur les variations de la gouvernance portuaire en fonction des territoires.

Ensuite, ces deux cas sont heuristiques parce que dissemblables en termes d'insertion économique, sociale et territoriale : les activités portuaires concernées relèvent de structures économiques globales et locales sensiblement différentes,

susceptibles d'éclairer les transformations de l'économie actuelle du Québec. La ville de Québec appartient au Québec « central », c'est-à-dire la zone géographique la plus densément peuplée, supposément caractérisée par des activités économiques liées à l'économie du savoir (Polèse, Shearmur, 2002), tandis que la ville de Sept-Îles est située dans une « région-ressource », moins peuplée et largement focalisée sur l'exploitation industrielle des ressources naturelles (Côté, Proulx, 2002). Sans revenir sur les histoires respectives des deux villes, celles-ci présentent des caractéristiques contrastées : Québec est une ville relativement grande (538 000 habitants en 2014) qui, comme capitale, a historiquement allié une forte présence des élites avec quelques activités industrielles (navales, papetières) ; Sept-Îles est une ville moyenne (26000 habitants en 2014), qui s'est plus exclusivement identifiée avec l'exploitation des ressources naturelles (pêcherie, foresterie, exploitation minière, etc.). L'histoire récente a démontré cette trajectoire différente. La région de Québec, après une phase de désindustrialisation dans les années 1950-80, connaît une croissance stable des activités industrielles et de service depuis les années 1990, au point que certains évoquent une « mutation économique étonnante » (cf. Polèse, 2012). De son côté, Sept-Îles est plutôt marquée par la fragilité, la surspécialisation et l'instabilité de sa base industrielle : après des difficultés précoces de maturation industrielle, le boum minier de l'après-guerre ouvre une période de prospérité, qui s'interrompt durant la récession des années 1980, et ouvre ensuite à des évolutions dépendant des cycles économiques (exploitation minière, constructions d'équipements électriques) (Côté, Proulx, 2002). De manière générale, ceci renvoie à des structures sociales et économiques différentes.

Selon la classification du Ministère de l'Économie, Québec, dans la région de la Capitale-Nationale, appartient aux « régions urbaines » tandis que Sept-Îles, en Côte-Nord, relève des « régions ressources ». Ces deux villes occupent donc les deux spectres de la classification économique des régions québécoises pour 2013 : la Capitale-Nationale correspond bien à des régions urbaines à la fois denses d'un point de vue démographique (38,9 hab./km²) et économiquement diversifiées (avec un indice de diversité industrielle très élevé de 0,775 point), tandis que la Côte-Nord est l'une de ces régions ressources peu densément peuplées (0,4 hab./km²) et organisées autour de

l'exploitation des ressources naturelles, avec un indice de diversité industrielle très faible de 0,193 point. Si les activités tertiaires dominent désormais dans toutes les régions du Québec (84,9% des établissements dans les régions urbaines et 73,8% dans les régions ressources), les villes tirent encore la tertiarisation de l'économie (le secteur tertiaire représente 87,7% de l'emploi total de la Capitale-Nationale, contre 0,5% pour le secteur primaire et 11,8% pour le secteur secondaire), alors que les régions ressources gardent une part notable dans les activités primaires et secondaires (les secteurs représentent respectivement 4,8% et 20,7% de l'emploi total contre 74,7% pour le secteur tertiaire pour l'ensemble Côte-Nord et Nord-du-Québec) (Gouvernement du Québec, 2014). Ces grands traits influent sur la vocation économique de chaque port : alors que Québec offre un grand port relativement diversifié, Sept-Îles dispose d'un port imposant mais quasi exclusivement orienté sur les minerais.

Enfin, les projets examinés (et les controverses locales qu'ils suscitent) ont été sélectionnés en fonction de leur capacité à éclairer les dynamiques de controverse et de consensus reliant la gouvernance portuaire et la société territoriale : ils ont tous quatre suscité un certain débat dans la société locale et mis en valeur les rapports entre le Port et son environnement, dans le sens d'une recomposition plus (Québec) ou moins (Sept-Îles) poussée. Deux controverses ont été sélectionnées pour chaque cas : la construction des silos et les épisodes de « poussière rouge » pour le cas de Québec ; le projet de quai multi-usager et l'épisode du déversement d'hydrocarbures dans la baie pour le cas de Sept-Îles. Pour tenir compte de la complexité et de la densité propres aux enjeux liés à l'insertion du Port dans la ville de Québec, les développements consacrés à ce cas seront plus étendus.

Concrètement, ces cas seront examinés selon une démarche relativement légère, mais adaptée à la mise en valeur des dynamiques observées, dans deux directions principales. Une première ligne de recherche, à vocation analytique, s'est focalisée sur le rassemblement et l'articulation des différents corpus théoriques nécessaires à la compréhension et au découpage de l'objet : les modes de gouvernance des activités portuaires et leurs transformations dans une perspective de développement durable ; la

transition économique au Canada et ses implications sur les mécanismes de gouvernance ; la problématique de l'acceptabilité sociale des projets et activités industrielles et son adaptation aux projets portuaires.

Une deuxième ligne de recherche s'est concentrée sur la collecte des grands paramètres factuels de controverses sélectionnées. Outre des informations générales permettant de saisir les réalités portuaires dans les cas examinés (histoire succincte, place économique, taille du port, etc.), un corpus empirique a été constitué, volontairement restreint au journal local le plus susceptible de restaurer la complexité de chaque controverse (*Le Soleil*). Les grands paramètres de découpage du corpus sont les suivants :

Tableau 1. Paramètres des corpus étudiés

| Cas / controverses | dates | Clés de recherche | Corpus |
|--|--------------------------------|---|---------------|
| Port de Québec : - construction des silos - épisodes de poussière rouge | juillet 2012 – juillet 2014 | Poussière rouge / IMTT / Les silos / port de Québec | 165 articles |
| Port de Sept-Îles : - projet de quai multi- usager - épisode du déversement d'hydrocarbures | Mai 2012 – octobre 2014 | Port de Sept-Îles / Quai multi-usager / Cliffs | 43 articles |

Ce matériau empirique a été l'objet d'un travail d'écriture en deux phases : un premier récit empirique a d'abord été effectué, visant à offrir une vision large et chronologique de chacune de ces controverses pour identifier la diversité des thématiques et des acteurs mobilisés ; une deuxième écriture, de portée plus analytique, a ensuite été menée sous la forme de quelques hypothèses fortes et d'un tableau de synthèse, afin de mettre en valeur pour chaque controverse la configuration des acteurs et son évolution chronologique.

Enfin, l'enquête s'est achevée par une synthèse d'inspiration théorique, afin d'interpréter le matériau empirique et analytique au regard des corpus conceptuels identifiés au début de l'enquête, pour répondre plus précisément à la problématique initiale, en reliant contexte économique, gouvernance portuaire, controverse et acceptabilité sociale. Cette interprétation a en particulier été guidée par le souci majeur de toute comparaison : saisir à la fois les ressemblances et les dissemblances dans chaque controverse et dans chaque cas d'étude.

3.2. BRÈVE DESCRIPTION DES PORTS

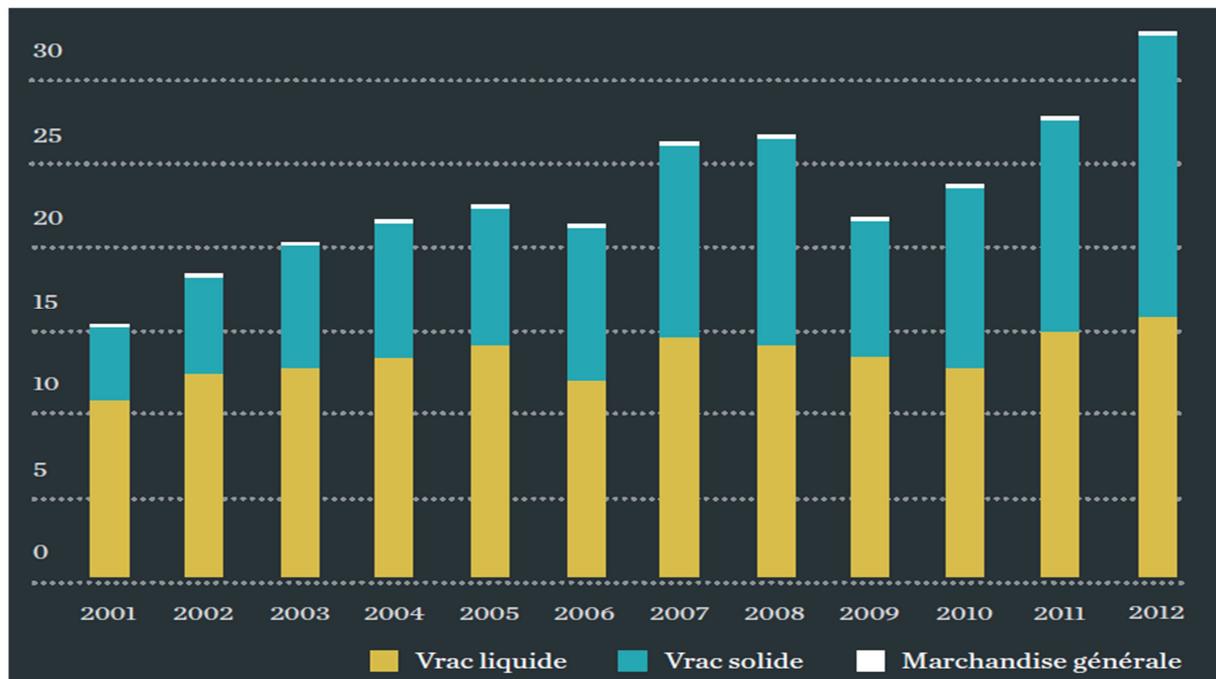
La présente comparaison de la gouvernance portuaire porte sur deux cas, le port de Québec et le port de Sept-Îles. Si les processus déterminant la gouvernance du port et son rapport au territoire sont considérés ici comme relevant de phénomènes analogues, ceci ne signifie pas qu'ils ne présentent pas des différences d'importance. En particulier, la structure de leur territoire et de leur économie est nettement différenciée ce qui, on le verra, peut influencer sur la place des activités portuaires dans la communauté.

3.2.1- Le port de Québec : un port majeur et en voie de diversification

Le port de Québec est reconnu pour être le plus vieux port du Canada. Il a occupé pendant longtemps une place importante dans le développement économique du Québec et du Canada. Dans le classement des ports canadiens en fonction de leur tonnage, il prend la deuxième position derrière Vancouver avec, respectivement, 33,1 de tonnes manutentionnées contre 123,9 en 2012. En 2013, le port de Québec enregistre ainsi à peu près 27 millions de tonnes de produits manutentionnés, avec un record en 2012 de 33,1 millions de tonnes. La même année, son chiffre d'affaires a atteint la somme de 32 millions de dollars canadiens. En constant développement, le port de Québec a connu un taux de croissance de 80,5 % du tonnage manutentionné entre 2001 et 2012 (voir figure 3). Le graphique suivant illustre aussi la variation du tonnage en fonction de la matière. Si les vrac liquides occupaient une proportion plus importante au début des années 2000 jusqu'en 2006, on peut constater la croissance des vrac solides à partir de 2007 pour atteindre pratiquement 50% du total annuel manutentionné. En effet, en 2012, sur les 33,1

millions de tonnes manutentionnées, il y a 51 % de vrac solide contre 49 % de vrac liquide.

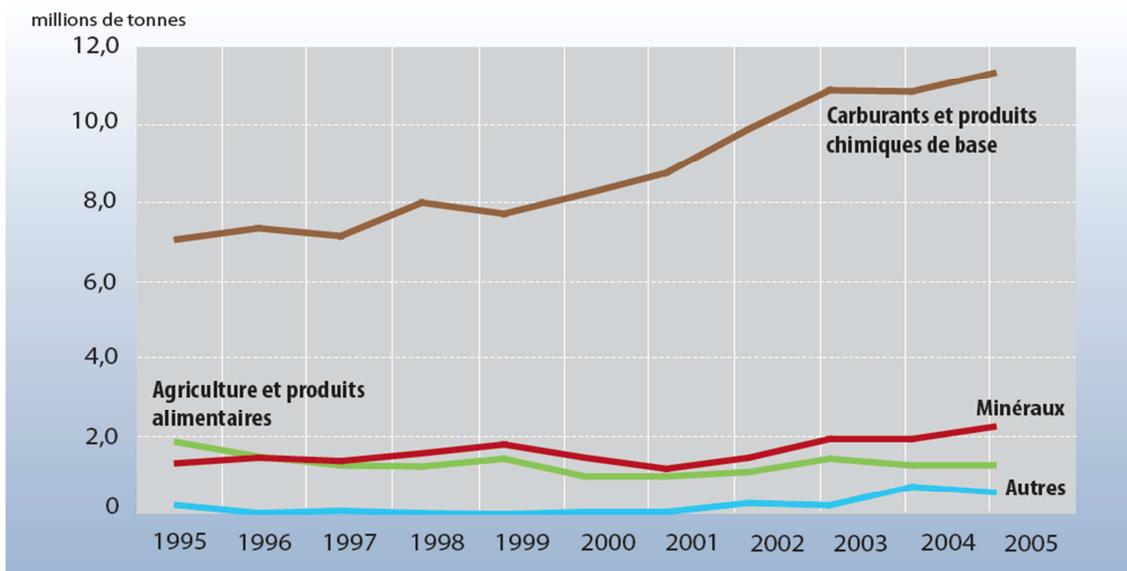
Figure 2. Évolution du tonnage (2001-2012) du port de Québec



Source : Rapport annuel 2012, Administration portuaire de Québec, p.4.

Parmi les produits, on peut noter : céréale, sel, nickel, charbon, méthanol, sucre, engrais, ciment. La figure suivante fait état de l'évolution du tonnage en fonction des catégories de produits. Les carburants et les produits chimiques occupent la première place, en croissance constante depuis 1995, avec un pic à partir de 1999. Les quantités manutentionnées passent d'environ 7 Mt en 1995 à un peu moins de 12 Mt en 2005. Viennent après les minéraux (un peu au-dessus des 2 Mt pour 2005), puis les produits agricoles et alimentaires en troisième place, avec une moyenne annuelle de 1 Mt. Soulignons que la prédominance des carburants, des produits chimiques et des minéraux dans les produits manutentionnés ne manque pas de soulever des problèmes de cohabitation entre le port et son environnement immédiat.

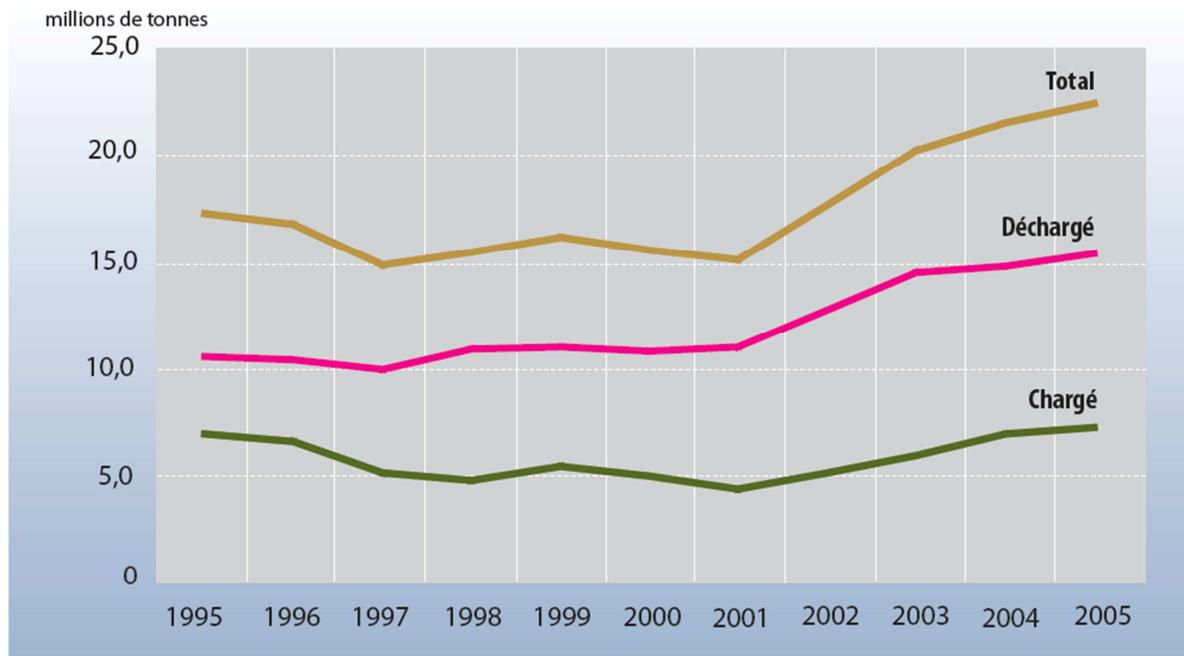
Figure 3. Évolution du tonnage par catégorie de marchandises déchargées au port de Québec (1995-2005)



Source : Le transport des marchandises sur le Saint-Laurent depuis 1995, ministère des Transports du Québec, p.80.

Depuis le début des années 2000, le port de Québec fait face à des demandes de plus en plus importantes. La quantité déchargée est plus importante que la quantité chargée (figure 4), représentant respectivement 70 % et 30 % pour l'année 2005. Si les produits déchargés sont si importants, c'est parce qu'il y a une forte demande locale en carburant : les produits pétroliers représentent les trois quarts du déchargement.

Figure 4. Évolution du tonnage des marchandises manutentionnées au port de Québec (1995-2005)



Source : Le transport des marchandises sur le Saint-Laurent depuis 1995, ministère des Transports du Québec, p.80.

Important agent de développement économique, le port de Québec est aussi un employeur important (7 000 employés au Québec et 9 800 au Canada⁵ au total). En plus du transit de marchandises, les activités touristiques y occupent une place de plus en plus importante avec, que pour la seule année 2013, 103 croisières (164 000 visiteurs au total). Un positionnement privilégié fait du port de Québec un tournant stratégique dans le commerce international au confluent des axes routiers, ferroviaires et aéroportuaires.

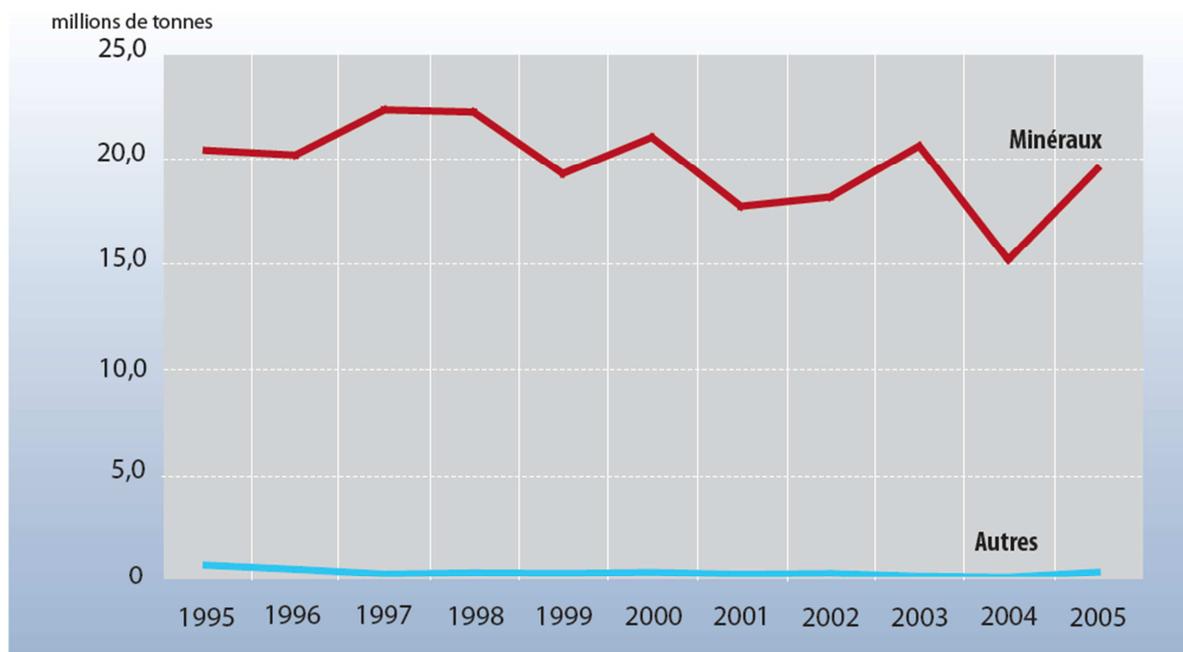
3.2.2- Le port de Sept-Îles : un port minéralier peu diversifié

Le port de Sept-Îles se situe dans la ville du même nom sur la rive Nord du Bas-Laurent dans la MRC des Sept Rivières. Il est l'un des ports les plus importants au Canada en raison sa capacité. Environ 23 millions de tonnes de marchandises y sont

⁵ Rapport annuel 2013, Port de Québec, p.2.

manutentionnées chaque année. En fonction d'un hinterland riche en ressources minières, les principaux produits qui transitent dans le port sont l'alumine, l'aluminium, le coke de pétrole, la pierre à chaux et des produits pétroliers. L'exportation du minerai de fer occupe une place importante dans cette quantité. La figure ci-dessous illustre assez clairement la prédominance des minéraux parmi les produits qui transitent dans le port de Sept-Îles. Par exemple sur les 19,8 Mt⁶ manutentionnées en 2005, 99 % concernaient les minéraux (aluminium, fer). Les autres produits représentent à peine 1%. On peut donc avancer que le port de Sept-Îles est un port minéralier.

Figure 5. Évolution du tonnage par catégorie de marchandises chargées au port de Sept-Îles (1995-2005)



Source : Le transport des marchandises sur le Saint-Laurent depuis 1995, ministère des Transports du Québec, p.86.

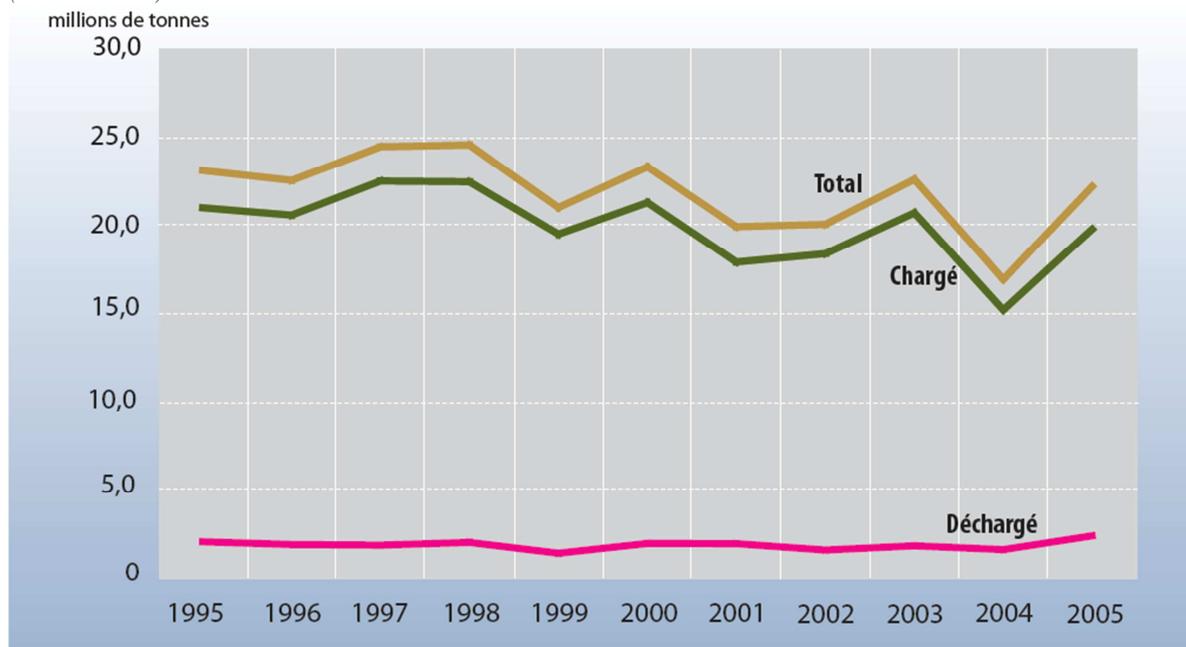
Sa position stratégique fait de lui un relais important dans les échanges entre l'Amérique du Nord, l'Europe, l'Asie et l'Afrique. L'Amérique du Nord est une des destinations les plus importantes des produits manutentionnés dans le port, avec des quantités importantes qui transitent, d'abord vers l'Ontario au Canada, ensuite vers les Grands Lacs, la Côte Est et le Golfe du Mexique pour les États-Unis. L'Europe est aussi

⁶ Mt : Million de tonnes

un marché important, tout comme l'Asie qui prend des proportions de plus en plus importantes depuis la fin des années 1990⁷. On pourrait noter aussi, dans une moindre mesure, l'Afrique et le Moyen-Orient. Sa facilité d'accès est un atout non négligeable pour le transit pendant toute l'année.

Le port occupe une place importante dans le développement économique de la région, au point de pouvoir être considéré comme son principal agent de développement : dans une région où l'exploitation minière est la principale activité économique, un port est un outil indispensable pour l'exportation. Ceci explique en grande partie la proportion plus importante pour les chargements (90 %) que pour les déchargements (Figure 6).

Figure 6. Évolution du tonnage des marchandises manutentionnées au port de Sept-Îles (1995-2005)



Source : Le transport des marchandises sur le Saint-Laurent depuis 1995, ministère des Transports du Québec, p.86.

Ces dernières années, le port de Sept-Îles a entrepris un projet de diversification de ses ressources en investissant dans les croisières touristiques et en développant avec la

⁷ Rapport annuel 2013, Port de Sept-Îles.

ville un important programme touristique. Le projet consiste à faire la promotion de la destination Sept-Îles Nakauinanu, avec la création de 18 nouveaux circuits touristiques.

L'un des projets les plus en vue actuellement est la construction d'un quai multi-usager. Ce projet devrait doubler la capacité d'expédition du port pour en faire le plus grand port au Québec et le deuxième au Canada en termes de quantité manutentionnée annuellement. La construction du quai permettra au port de recevoir des vraquiers de la génération des Chinamax (pouvant atteindre 400 000 DWT⁸). En décembre 2013 et pour une première fois en Amérique du Nord, un premier vraquier de cette dimension (le CSB Years) a été chargé au port de Sept-Îles avec à son bord 302 264 tonnes métriques de minerai de fer, en direction de la Chine⁹. Selon les autorités portuaires, ce chargement record marque un tournant important dans le développement du port de Sept-Îles.

Dans son rapport annuel de 2013, l'administration portuaire de Sept-Îles fait état d'un chiffre d'affaires de 13,1 millions \$. Cette année a été marquée par une légère baisse sur les volumes d'activité entraînant une diminution de 1,3 % par rapport au chiffre d'affaires de 2012 qui s'élevait à 13 272 000 \$. Le tableau suivant permet d'avoir une vue d'ensemble sur son évolution. Sur une période de 10 ans, le port a connu une croissance constante de son chiffre d'affaires. Il a réussi à le tripler en passant de 3,8 millions à 13,1 millions dollars canadiens. Ces chiffres permettent d'entrevoir la dynamique du port pour cette dernière décennie. Une telle évolution permet de comprendre la vision prospective des autorités portuaires en termes de développement.

Tableau 2. Chiffre d'affaires du port de Sept-Îles en 000 \$ (2003-2013)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Chiffre d'affaires | 3 827 | 3 493 | 4 685 | 5 767 | 6 349 | 6 970 | 6 799 | 9 142 | 12 861 | 13 272 | 13 105 |

Source : Rapports annuels Port de Sept-Îles de 2003 à 2013.

⁸ DWT : Deadweight Tons qui peut être traduit par Tonnes de port en lourd. Il s'agit du chargement maximal qu'un navire peut atteindre.

⁹ Rapport annuel 2013, Port de Sept-Îles, p.9.

En définitive, les activités de chacun des deux ports reflètent logiquement leur place dans la structure industrielle du Québec. Leur place, d’abord, en ce que ce sont deux ports majeurs au Canada, de taille comparable (cf. tableau suivant).

Leur position dans l’économie canadienne se marque aussi par leur profil : la majeure partie de leur activité est liée aux matières premières (transbordement de vrac), témoignant de leurs liens avec l’économie traditionnelle des *staples* du Québec. Dans ce contexte général, le port de Québec a certes une activité plus diversifiée que celle du port de Sept-Îles, qui s’identifie quasi exclusivement au transbordement des minerais. Mais cette diversification économique prend surtout sens relativement à la diversité sociologique qui l’accompagne. Or, autant la ville de Sept-Îles est encore socialement marquée par la forte présence des industries traditionnelles liées aux ressources naturelles, autant la ville de Québec est plutôt caractérisée par une diversité des milieux sociaux où les activités liées aux ressources naturelles n’ont pas de prééminence nécessaire. C’est donc moins au regard de la seule réalité économique absolue qu’en fonction de l’adéquation de cette vocation économique avec la société urbaine locale que l’on peut évaluer l’insertion territoriale d’un port. Sous cette perspective, le décalage entre les activités menées au port et la composition sociale de la ville est sans doute relativement plus important à Québec qu’à Sept-Îles, ce qui explique que les enjeux de conciliation des usages économiques portuaires (transbordement de vrac) et des usages sociaux de la ville (gentrification) y prennent plus d’acuité (Villeneuve, 2014).

Tableau 3. Tonnage du fret chargé et déchargé au Port de Québec et de Sept-Îles en Millions de T.

| Ports | Intérieur | | | International | | | Intérieur et international | | |
|-------------------|-----------|----------|---------|---------------|----------|----------|----------------------------|----------|----------|
| | Chargé | Déchargé | Total | Chargé | Déchargé | Total | Chargé | Déchargé | Total |
| Port de Québec | 2 757,3 | 2 124,6 | 4 881,9 | 8 040,1 | 16 039,6 | 24 079,7 | 10 797,4 | 18 164,2 | 28 961,6 |
| Port de Sept-Îles | 1 024,9 | 780,3 | 1 805,2 | 22 212,0 | 1 768,5 | 23 980,5 | 23 236,9 | 2 548,9 | 25 785,8 |

Source : Transport maritime au Canada 2011, Statistique Canada, p.58.

3.3. LE PORT DE QUÉBEC FACE À DEUX CONTROVERSESES

3.3.1- La controverse autour du projet des silos

L'avènement des silos au port de Québec a fait couler beaucoup d'encre et suscité des débats sur la gouvernance, le rapport entre le port et son environnement immédiat. Mais celui-ci n'est pas un fait isolé. Durant les séances d'information et de consultation citoyenne sur le projet IMTT-Québec du 8 mai au 22 juin 2012, des citoyens de Limoilou avaient demandé au port de Québec de procéder à une étude d'impact environnemental concernant la construction par IMTT-Québec de six méga réservoirs dans le secteur de Limoilou, cinq ans après leur construction (2007). IMTT-Québec, ayant obtenu une autorisation environnementale de l'Administration portuaire de Québec, avait omis de faire la même demande aux autorités provinciales. C'est une des raisons pour lesquelles des citoyens de Limoilou, compte tenu des impacts environnementaux du projet, ont sollicité la tenue d'une audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Le 7 novembre 2012, des agents du ministère de l'Environnement du Québec dans le port de Québec constatent d'un certain nombre d'infractions, dont la construction de réservoirs et de rampes de chargement pour les camions. Le ministère, affirmant ne pas avoir été informé de ces réaménagements, a envoyé un avis de non-conformité à l'entreprise Canterm, gestionnaire du terminal à vrac liquide. C'est la deuxième fois que le ministère de l'Environnement du Québec envoie des avis de non-conformité à des entreprises présentes dans le port de Québec pour le même motif d'absence d'une autorisation provinciale.

Un autre projet va faire l'objet des mêmes remarques et critiques : le projet des deux silos dans le port de Québec. Le 2 juillet 2013, le port de Québec a organisé une séance d'information à l'intention des populations de quartiers limitrophes (Vieux-Québec, Cap Blanc et Colline parlementaire) pour les informer sur le projet en vue et recueillir leurs impressions et suggestions éventuelles. Le dialogue noué durant cette rencontre est difficile : alors que les autorités portuaires de Québec se sont attardées sur

les capacités de stockage des silos et la qualité « verte » des produits à stocker (granules de bois), les populations font état de nombreuses craintes (bruit des ventilateurs, poussière, risques d'incendie) et n'obtiennent pas de précisions sur le projet (dimensions et place dans les alentours du Port ; informations techniques : présence de ventilateurs, etc.).

Encadré 1. Repères sur les silos

| Caractéristiques physiques | Calendrier de construction |
|---|--|
| 45 m de hauteur | 1 ^{er} silo : novembre 2013 |
| 48 m de diamètre | 2 ^{ème} silo : mars 2014 |
| 12 étages de hauteur | 1 ^{ère} livraison : août 2014 |
| 20 M\$ Investissement par Arrimage Québec | |

Sans répondre aux attentes des populations, le projet va poursuivre son cours : Arrimage Québec se fie exclusivement à l'accord de l'APQ et, suivant les seules procédures fédérales d'évaluation environnementale, a déjà reçu le 29 août 2013 un accord préliminaire pour entamer les travaux en attendant les résultats finaux de l'étude d'impact environnemental. Toutefois, les autorités provinciales contestent cette lecture de la régulation juridique : reprochant à Arrimage Québec et aux autorités portuaires de ne pas informer les autorités provinciales, elles optent pour l'envoi d'un avis de non-conformité le 25 novembre 2013 pour non-respect des règles et des lois en matière environnementale au niveau provincial – sans parler des sorties assez critiques de la part du ministre de l'Environnement, du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). Déjà le 21 août 2013, ledit ministre avait informé Arrimage Québec de la nécessité de se soumettre à une étude pour avoir une autorisation provinciale lui permettant d'« évaluer les mesures d'atténuation prévues au niveau du bruit et relativement à la mise en place de dépoussiéreuses »¹⁰.

¹⁰ Le Soleil du 07 Novembre 2013 : « L'environnement revient à la charge », Annie Morin.

La controverse s'élargit à partir du mois de novembre 2013, lorsque deux autres organismes de la province vont se mêler au débat : Nature Québec et le Conseil Régional de l'Environnement. Ceux-ci dénoncent ce qu'ils considèrent comme un « mauvais projet au mauvais endroit »¹¹ et exigent l'arrêt immédiat des travaux afin de dégager le temps nécessaire à l'engagement des discussions en vue d'une étude environnementale. Cette demande, qui rejoint celui du comité des relations avec la communauté, se heurte à un refus de l'APQ arguant que l'échéancier est trop limité.

La controverse prend encore de l'ampleur après les élections municipales du 3 novembre 2013 : le maire de la ville de Québec, Régis Labeaume, fait état de son désaccord quant à la construction des silos et critique les autorités du port de Québec pour ne pas avoir informé la ville, ce que dément le PDG du port, Mario Girard. Le Maire avance que le projet n'est pas acceptable tel quel et estime que les responsables doivent prendre le temps de redéfinir les contours du projet pour qu'il puisse être « socialement acceptable ».

Encadré 2. Les différents acteurs de la controverse autour du projet des silos

| Acteurs institutionnels | Acteurs privés | Citoyens | Comité mixte |
|--------------------------------|-----------------------|------------------------------------|---|
| MDDEFP | Arrimage Québec | Les amis de Saint-Laurent | Comité des relations avec le port de Québec |
| | | Nature Québec | |
| Ville de Québec | | Centre Régional de l'environnement | |
| APQ | | Les conseils de quartiers | |

Face à la multiplication des critiques, les autorités portuaires de Québec continuent la promotion des silos, mais sur un mode défensif. Elles répondent aux critiques quant à la non-conformité aux procédures provinciales en proposant d'adopter, avec leur

¹¹ Le Soleil du 07 Novembre 2013 : « En guerre contre le nouveau terminal », Annie Morin.

partenaire Arrimage Québec, une stratégie de bonification, évolutive en fonction de l'avancement de la construction¹². Il est vrai qu'elles reçoivent rapidement un soutien de poids, le 14 novembre 2013, lorsque le ministre fédéral, Denis Lebel, annonce que, respectant l'APQ en tant qu'autorité décentralisée compétente à statuer, il n'a pas l'intention d'intervenir pour l'arrêt des travaux des silos à l'Anse au Foulon. Cette sortie intervient après les injonctions du ministre québécois de l'Environnement, de la ville de Québec et des acteurs de la société civile pour que le gouvernement fédéral prenne position au débat. Le port de Québec a toujours fait valoir que ce type de projet relevait de la compétence fédérale et que l'APQ était compétente pour octroyer une autorisation de construction à Arrimage Québec.

Le 18 novembre 2013, le Maire Régis Labeaume observe un revirement à propos de sa position sur le dossier des silos. Critique du projet et de la démarche adoptée par le port de Québec, il finit par accepter leur construction. Il fait état de son impuissance à influencer sur la poursuite des travaux. Par contre, il avance que deux c'est assez : il ne saurait en envisager un troisième.

Le 13 décembre 2013, le port de Québec et Arrimage Québec saisissent la cour supérieure pour que cette dernière soustraie certaines « dispositions de la loi québécoise sur la qualité de l'environnement ainsi que la norme de qualité de l'atmosphère pour les composés de nickel »¹³. Avec cette demande, Arrimage Québec cherche à se départir de l'obligation de se soumettre à la procédure d'étude environnementale de la province du Québec sur la qualité de l'environnement sur un territoire portuaire fédéral. Arrimage Québec demande ainsi au procureur de revoir le pouvoir de sanction du ministre québécois de l'Environnement. Après l'envoi d'un avis de non-conformité par le MDDEFP, ce dernier insiste sur le fait que la Loi sur la qualité de l'environnement et ses règlements s'appliquent sans condition au port du Québec.

¹² Selon Anick Métivier, porte-parole de l'APQ. Le Soleil du 07 Novembre 2013 : « En guerre contre le nouveau terminal », Annie Morin.

¹³ Le Soleil du 18 Décembre 2013 : « Pas assez vite pour Arrimage », Annie Morin.

Le port de Québec, fidèle à sa volonté de bonification, met en place en janvier 2014 un comité pour l'intégration des silos dans le port de Québec. Ce comité présidé par John R. Porter a pour principale mission de trouver des moyens techniques et artistiques pour une meilleure acceptabilité visuelle des silos. Les premières recommandations du comité conseil pour l'intégration visuelle des silos vont être publiées le 20 juillet 2014 par le port de Québec, interdisant finalement de toucher à la blancheur des silos et préconisant plutôt une meilleure illumination et un bon entretien.

Dans la nuit du 17 au 18 mars 2014, le deuxième silo a été érigé. Cette deuxième opération apparaît dans un contexte où les controverses autour du projet continuent d'alimenter les prises de position. Le maire de Québec, Régis Labeaume, pour sa part, n'y voit aucun inconvénient, contrairement au premier silo : pour lui, artistiquement, il vaut mieux deux silos qu'un seul. Le ministre de l'Environnement réitère sa position quant à la non-conformité des silos et a constitué un nouveau dossier sur l'érection du deuxième silo, déposé auprès des avocats du ministère.

Les travaux suivent leur cours selon l'échéancier préétabli par l'entreprise Arrimage Québec, complétés par des efforts pour convaincre de sa volonté de respecter les exigences environnementales. Un point de presse suivi d'une visite guidée est organisé le 26 août 2014 à destination des journalistes et des membres des conseils de quartiers. L'objectif est d'informer sur les mesures technologiques mises en place afin d'éviter d'éventuels risques de pollution, d'incendie qui alimentent les craintes des populations¹⁴.

Après cette séance de présentation et d'information, les silos ont été finalement inaugurés le 22 septembre 2014 en présence des autorités municipales, provinciales et fédérales. Les citoyens des quartiers voisins ont été aussi conviés à cette fête. L'événement a été marqué par discours du maire de Québec Régis Labeaume, qui y présente un « mea culpa » pour avoir été initialement contre le projet : il reconnaît

¹⁴ Selon le vice-président d'Arrimage Québec Jean-François Dupuis qui s'est chargé de la visite, la sécurité est une préoccupation importante pour l'entreprise. C'est la raison pour laquelle les meilleures technologies disponibles actuellement ont été mobilisées pour ce projet.

désormais que, substantiellement, c'est un bon projet et qu'il est prêt à soutenir le port dans ses projets d'expansion futurs. En termes processuel, il fait amende honorable concernant le litige entre MDDEFP, Arrimage Québec et l'APQ en réaffirmant son soutien au Port de Québec.

Encadré 3. Chronologie sommaire du projet des silos

| Dates | Faits |
|-------------------|--|
| Janvier 2013 | Discussion avec les partenaires (Drax Power et Rentech) |
| 30 Avril 2013 | Signature du contrat entre AQ et Rentech |
| 10 Mai 2013 | Présentation du projet à la direction du Port |
| 24 Mai 2013 | Présentation des attentes environnementales du port à AQ |
| Juin-Juillet 2013 | Présentation du projet de vrac au comité des relations avec la communauté, au grand public, aux citoyens |
| Courant été 2013 | Étude d'impact environnemental des Silos |
| 29 Août 2013 | Autorisation des travaux préparatoires du sol |
| 03 Octobre 2013 | Présentation du projet au maire Régis Labeaume |
| 09 Octobre 2013 | Présentation du projet au comité des relations avec la communauté |
| 30 Octobre 2013 | Autorisation finale |
| 31 Octobre 2013 | Publication de la décision du projet |

3.3.2- La controverse autour de la « Poussière rouge »

Dans la nuit du 25 au 26 octobre 2012, des activités de transbordement ont eu lieu dans le port de Québec. L'entreprise Arrimage Québec a procédé au déchargement d'un bateau contenant du minerai de fer. Le vent qui soufflait fort pendant la nuit a transporté des particules de poussière jusque dans les quartiers environnants. Au matin du 26, les populations de Limoilou ont constaté une couche rougeâtre sur les portes, les fenêtres et les balcons. Surpris, certains citoyens vont saisir le ministère de l'Environnement pour avoir plus d'informations sur l'origine, les causes et les conséquences de ce phénomène.

Arrimage du St-Laurent, interpellé, reconnaît dans un premier temps avoir été à la source de ce phénomène et avoir été surpris par la portée de ce phénomène, malgré l'existence d'équipements adéquats pour l'éviter. Selon son communiqué de presse du 29 octobre 2012, la présence de dioxyde de fer dans l'air de Limoilou est un « incident exceptionnel » et accidentel.

À la suite de cet événement, deux habitants de Limoilou (Véronique Lalande et Louis Duchesne) ont entrepris par leurs propres moyens le prélèvement d'échantillons de ladite poussière et les ont fait examiner par un laboratoire. Les résultats obtenus ont été très surprenants selon Véronique Lalande comparativement à d'autres villes ayant connu le même phénomène dans le monde, démontrant la présence de métaux lourds (fer, cuivre, nickel, plomb et zinc), dont l'exposition à long terme avec une certaine concentration peut être dommageable pour la santé¹⁵. Le couple s'inquiète de la forte teneur de ces métaux lourds dans l'air de Limoilou et s'étonne que le ministère chargé des affaires environnementales n'ait pas faire le constat avant eux.

Le mercredi 21 novembre 2012, le ministre de l'Environnement du Québec a envoyé un avis de non-conformité à Arrimage Québec. Cet avis de non-conformité est pour le ministère un moyen de ramener à l'ordre l'entreprise fautive. C'est une première étape avant d'envisager des procédures pénales. Dans ce document, ce dernier est accusé d'avoir été à l'origine de la poussière rouge sur Limoilou. Trois manquements ont été particulièrement soulignés :

- Émission de dioxyde de fer en fines particules dans l'environnement ;
- Refus d'informer les autorités provinciales compétentes sur l'existence de particules polluantes ;
- Et enfin, entrave à un agent dans l'exercice de ses fonctions par la rétention de l'information.

¹⁵ Les chiffres obtenus par Agat Laboratoires sont les suivants : Nickel : 474 mg/kg ; zinc : 998 mg/kg ; cuivre : 644 mg/kg. Le Soleil du 22 Novembre 2012 : « Un air plus pollué qu'à New Dehli », Isabelle Mathieu.

Malgré les résultats de l'étude et l'avis de non-conformité, le 22 novembre 2012, l'entreprise Arrimage Québec, par l'intermédiaire de sa vice-présidente Johanne Lapointe, se livre à une tentative de négation des accusations. Elle se montre surprise qu'il y ait une teneur aussi importante de métaux. Pour elle, les activités d'Arrimage Québec ne pourraient être considérées comme la cause de cette situation. Concernant le zinc, il n'y a pas eu « de manutention de zinc depuis le 5 septembre 2012, et c'était à l'intérieur de l'entrepôt »¹⁶. Pour elle, la durée entre les dernières manipulations de zinc et les prélèvements indiquant une forte teneur et mesures techniques mises en avant justifient qu'Arrimage Québec n'est pas en cause.

Face aux accusations portées à son encontre, Arrimage du St-Laurent s'engage aussi dans une démarche scientifique en proposant des contre-arguments basés sur des prélèvements et des tests en laboratoire. Ses résultats contredisent tout bonnement ceux de Véronique Lalande. Pour l'entreprise, les prélèvements effectués le 31 octobre 2012 montrent qu'« aucun des métaux analysés dans l'échantillon n'excède la concentration maximale pour un terrain à vocation résidentielle »¹⁷. Après la présentation des résultats par Richard Thibault, professionnel de la communication spécialisé dans la gestion des crises, recruté par Arrimage du St-Laurent, il se réserve le droit de commenter les résultats de Mme Lalande en avançant que ses propres résultats sont assez représentatifs de la réalité.

Un autre fait marquant va être la création d'un site Web par les citoyens de Limoilou en décembre 2012. Le site internet est nommé «Vigilance port de Québec». Son objectif est de créer un espace de dialogue, d'échange et de partage d'informations, mais aussi et surtout un outil de contrôle des activités portuaires du Port de Québec et de ses impacts environnementaux. La création de ce site internet marque une étape importante dans la mobilisation sociale et positionne les citoyens comme des acteurs incontournables dans la gouvernance du port.

¹⁶ Le Soleil du 22 Novembre 2012 : « Zinc mystère », Isabelle Mathieu.

¹⁷ Le Soleil du 20 Décembre 2012 : « L'entreprise montréalaise du doigt se défend », Matthieu Boivin.

Les citoyens de Limoilou ne comptent pas s'arrêter là. Ils comptent aller plus loin face à l'absence de collaboration des autorités portuaires. Toujours sous l'initiative de Mme Lalande, une procédure a été entamée pour intenter un recours collectif. Pour la première étape, une requête en cour supérieure, pour en obtenir l'autorisation, est déposée dans la première quinzaine du mois de janvier 2013.

Face au débat en cours sur les résultats publiés d'abord par Véronique Lalande et la contre-expertise du Port de Québec, un troisième expert indépendant fait son apparition. Il s'agit d'un chercheur chimiste de l'UQAR, Richard Saint-Louis, et de son équipe qui prélèvent des échantillons dans le secteur du port et ses environs. Son objectif premier était de tester un nouveau dispositif de captation des contaminants, à base de polyuréthane. Après traitement, ses résultats s'approchent plus de ceux de Mme Lalande en faisant valoir l'existence d'une forte concentration de nickel et de cobalt, d'arsenic. Pour le nickel, la teneur varie de 120 mg/kg de poussière à 790 mg/kg suivant la distance du port. Alors que les normes du ministère provincial de l'Environnement fixent le seuil à 100 mg/kg. Plus on s'approche du port, plus la concentration est importante ; ce qui a permis au chercheur de poser l'hypothèse que la source de contamination devrait être le port de Québec. La durée des prélèvements sur deux mois et la faible variation de la concentration remettent donc en cause la thèse d'un événement accidentel.

En plus, une analyse du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs présentée le 15 avril 2013 révèle la présence d'une concentration de nickel dans l'air de Limoilou 4,3 fois plus importante que la normale. C'est-à-dire 52 nanogrammes par mètre cube au lieu de 12 ng/m³. Et les échantillons qui ont donné ces résultats couvrent la période de 2010 à 2012.

Malgré les résultats obtenus par le ministère de l'Environnement, par un chercheur indépendant, et une citoyenne, l'entreprise Arrimage Québec continue de nier d'être à l'origine de la pollution de nickel à Limoilou et va même jusqu'à poser le doute en pointant du doigt indirectement les autres entreprises voisines du port. Le 11 avril 2013, l'entreprise a organisé une porte ouverte à l'intention des médias pour informer sur les

procédures de déchargement ; une opération de séduction qui lui permet de redorer son image. Ce fut l'occasion aussi de présenter les procédés techniques¹⁸ permettant de limiter l'émanation du nickel. Le vice-président au technique de Arrimage Québec, Ivan Boileau, soutient qu'entre 5 et 7 millions de \$ vont être investis pour renforcer le dispositif anti-poussière.

C'est au mois d'avril 2013 que les résultats de la santé publique ont finalement été publiés. Le directeur régional de ladite institution affirme que la présence d'une certaine concentration en nickel dans l'air peut causer des problèmes sanitaires. Mais il faut que les personnes soient exposées à long terme. Les échantillons prélevés permettent d'affirmer que la population de Limoilou est sujette à certaines maladies : développement d'allergies, d'asthme, d'eczéma, d'urticaire. Par contre, le rapport émet des réserves quant aux risques du cancer. Car cela nécessite une exposition d'à peu près 70 ans.

Le dialogue entre les différents acteurs intervenus dans le débat va prendre une nouvelle tournure à partir du mois de mai 2013, avec la création d'un « nouveau comité de vigilance des activités portuaires ». Ce comité est né de l'initiative conjointe des gouvernements provincial et municipal. On peut compter parmi les membres de ce comité des représentants du gouvernement provincial, de la ville de Québec, des membres de six conseils de quartier, du CRE, de la santé publique, du secrétariat de la capitale nationale et du ministère de l'Environnement. L'Administration portuaire du Québec et son comité des relations avec la communauté ont eu chacun un représentant. Pour la première fois depuis le 26 octobre 2012, un comité aussi représentatif est mis en place. Ce nouveau comité a pour mandat de « vérifier si l'exploitation s'effectue en conformité avec les normes applicables et dans le respect des exigences environnementales et des meilleures pratiques en ce domaine »¹⁹. Il est aussi de la responsabilité du comité de faire des recommandations allant dans le sens d'une meilleure intégration des activités portuaires dans son milieu par l'atténuation des impacts négatifs.

¹⁸ Voir article Le Soleil du 12 Avril 2013 : « Arrimage Québec estime ses procédés sécuritaires », Jean-François Cliche.

¹⁹ Le Soleil du 07 Mai 2013 : « 7 citoyens appelés à la table », Annie Morin.

Le 3 mai 2013 faisant suite à l'ultimatum du MDDEFP, Arrimage du St-Laurent dépose un plan d'action environnemental. Par l'intermédiaire de ce document, l'entreprise est censée proposer des mesures pour atténuer les risques d'éventuelles pollutions. Mais le ministère de l'environnement provincial a refusé de considérer le document tel que présenté, considéré comme trop succinct pour offrir des précisions sur les mesures envisageables.

Suite à ses activités citoyennes pour faire reculer le port de Québec et son pensionnaire, Véronique Lalande a reçu dans le 12 novembre 2013 une lettre de mise en demeure de la part des autorités portuaires, visant à l'exhorter à arrêter sa campagne de dénigrement. Son message envoyé à Rentech pour le dissuader de continuer son projet dans le port de Québec et ses sorties dans les médias n'ont pas été du goût des autorités portuaires ; la mise en demeure fait aussi état d'une probable poursuite judiciaire pour diffamation.

Un nouvel épisode de poussière rouge a été constaté par les populations de Limoilou durant la semaine du 6 au 13 janvier 2014, 15 mois après les premiers événements de poussière rouge en octobre 2012. C'est le comité de vigilance du port de Québec qui a porté l'information aux médias et au ministère. Arrimage Québec nie encore avoir été la cause de cette poussière rouge ; car, leurs installations de contrôle n'ont rien signalé d'anormal. Les autorités portuaires annoncent qu'elles vont mener une enquête auprès des différents opérateurs. Des échantillons ont été prélevés par les agents du ministère pour déterminer les composants présents dans la poussière et éventuellement trouver la source.

Suite à cette plainte des populations, un deuxième avis de non-conformité est envoyé le 15 janvier 2014 par le MDDEFP à Arrimage Québec. Cet avis fait suite à une enquête menée le 9 janvier 2014 par le personnel du ministère du développement durable. Le résultat des prélèvements au quai 53 fait état d'un déversement de résidus qui provenaient des activités de transbordement d'Arrimage Québec.

Encadré 4. Les différents acteurs de la controverse autour de la « poussière rouge »

| Acteurs institutionnels | Acteurs privés | Citoyens | Comité mixte |
|---------------------------------------|-----------------------|--|---|
| MDDEFP | Arrimage Québec | Initiative Citoyenne de Vigilance du port de Québec (VL) | Comité de vigilance des activités portuaires (VQ, GP) |
| Environnement Canada | | | Comité intersectoriel pour la contamination environnementale dans la Cité-Limoilou (CICECL) |
| Ville de Québec | | | Comité des relations avec la communauté (CRC) |
| Direction de la santé publique | | | |

Malgré les sommations du ministère de l'Environnement du Québec, l'APQ et son pensionnaire Arrimage Québec continuent d'avancer que le port est sous la juridiction fédérale et qu'ils n'ont pas à rendre compte aux autorités de la province. Par contre, un échange de courriel entre des fonctionnaires d'Environnement Canada, publié le 19 janvier 2014, révèle que la poussière de nickel dans le port de Québec relève bien de la compétence provinciale québécoise. Le ministre fédéral de l'environnement, Léona Aglukkag, y affirme que le MDDEFP est la seule autorité compétente à statuer sur le minerai de nickel. Le gouvernement fédéral ne pourrait faire des commentaires sur ce dossier en raison du Règlement sur les urgences environnementales. Les prises de position de ces différentes instances, qui montrent des divergences sur l'interprétation des compétences respectives des gouvernements provincial et fédéral, témoignent d'un vide juridique créateur de flou dans la gestion du dossier.

Il faut noter que le dossier de la poussière rouge n'a pas manqué de faire bouger certaines positions. Face à cette controverse, le Port de Québec, bien que campé sur sa

position, se montre prêt à faire des concessions. Le 16 avril 2014, il publie un plan d'action de développement durable, avec pour objectif de montrer la volonté des autorités portuaires à travailler pour l'instauration de pratiques saines et pour un modèle de port bien ancré dans son environnement. Trois axes essentiels structurent le document²⁰ :

- « être reconnu par la communauté comme un gestionnaire exemplaire de son territoire » ;
- « poursuivre l'amélioration constante de sa performance environnementale sur l'ensemble du port de Québec » ;
- « développer et entretenir une relation Ville-Port respectueuse de la communauté ».

Les dernières données obtenues par le MDDEFP et parues dans la publication du journal le Soleil²¹ du 21 août 2014 font état d'une tendance à la baisse de la concentration de polluants dans l'air de Limoilou. La période d'étude concernée part de mars à décembre 2013. Contrairement au 50 ng/m³ de nickel établis entre 2010 et 2012, le nouvel échantillonnage montre une concentration de 15 ng/m³ ; une baisse importante avec des pics pouvant aller jusqu'à 125 ng/m³ (14 août) ou bien 256 ng/m³ (20 décembre). Convaincu de l'efficacité de ses installations, Arrimage Québec se défend d'avoir provoqué ces pics de pollution, avec pour preuve le fait que les capteurs de poussière n'ont pas détecté des traces de pollution pendant la période mentionnée.

²⁰ Le Soleil du 21 Août 2014, Encore de la poussière rouge, Jean-François Cliche.

²¹ Le Soleil du 21 Août 2014, Encore de la poussière rouge, Jean-François Cliche.

3.4. LE PORT DE SEPT-ÎLES FACE À DEUX CONTROVERSES

3.4.1-La controverse autour du projet de quai multi-usager (2012-2014)

De par sa position stratégique, le port de Sept-Îles est un site très convoité pour l'exportation des matières premières. Le propos est encore plus pertinent depuis qu'en 2011, le Nord du Québec a fait l'objet d'une attention particulière, suite à l'enclenchement d'un important programme de développement économique par la relance de l'exploitation des ressources naturelles au nord au 49^e parallèle. Or, la réalisation de ce projet nécessite des investissements importants en infrastructures, qui concernent au premier chef le Port de Sept-Îles ; en particulier, un important projet de construction d'un quai multi-usager est prévu dans ce port afin de pouvoir augmenter sa capacité d'exportation.

Le 13 février 2012, le gouvernement fédéral, un des bailleurs de fonds du projet, donne l'autorisation pour la construction du quai multi-usager au port de Sept-Îles. Le projet représente un investissement important évalué à environ 220 millions de dollars, dont 25% de subvention fédérale. Il est porté par un partenariat poussé entre le port de Sept-Îles et le gouvernement fédéral, d'une part, et un regroupement de cinq entreprises majeures en matière de ressources naturelles, d'autre part (tableau 4).

Tableau 4. Contributions financières pour la construction du quai multi-usager de Sept-Îles

| Acteurs publics | | Acteurs privés | | | | |
|----------------------|-------------------|----------------|-------------------|--------------|---------------------|----------------------------|
| Gouvernement fédéral | Port de Sept-Îles | New Millennium | Champion Minerals | Alderon Iron | Labrador Iron Mines | Tata Steel Minerals Canada |
| 55 M\$ | 55 M\$ | 38 M\$ | 25 M\$ | 20 M\$ | 13 M\$ | 13 M\$ |

Source : Le Soleil du 3 mai 2013, p.22

Il s'agit donc d'un enjeu majeur pour l'ensemble du développement du port de Sept-Îles. Le contexte est marqué par la volonté des entreprises minières de la région (Cliffs Natural Resources, Rio Tinto) d'augmenter leur capacité de production. La

perspective d'un boom minier, liée à un contexte international favorable à l'exportation de produits minéraliers et à l'installation de nouveaux opérateurs dans la région, permet au port de Sept-Îles de faire des prévisions à la hausse sur ses exportations. Avec ce nouveau quai, le port estime pouvoir manutentionner plus 70 millions de tonnes²². Déjà, les résultats de l'année 2012 font état d'un record avec un total de 28 millions de tonnes métriques manutentionnées, ce qui représente une hausse de 7,5 par rapport à 2011²³. Au-delà du quai, il est prévu d'installer deux chargeurs de navires d'une capacité de 8 000 tonnes par heure, qui augmentera la capacité de chargement et d'exportation de 50 millions de tonnes.

Le chantier du nouveau quai du port de Sept-Îles débute le 2 mai 2013 et, confié à l'entreprise Pomerleau spécialisée dans la construction de quai, suit normalement son cours, avec une livraison prévue pour le 1^{er} avril 2014. Le chantier va néanmoins, indirectement, bousculer la gouvernance portuaire, en mettant en évidence des tensions entre des acteurs défendant des intérêts différents. Apparemment, le conflit est déclenché par l'entreprise minière, Cliffs Natural Resources qui, en juillet 2013, intente une procédure judiciaire contre le port de Sept-Îles à propos de son projet d'amélioration du quai 30. Vital pour l'entreprise (à qui l'équipement sert de quai d'expédition), le projet a été déposé auprès des autorités portuaires et approuvé officiellement par elles. Cependant, la mise en œuvre effective du projet est bloquée : selon l'entreprise, elle ne peut entreprendre les travaux du fait d'un refus de signature²⁴. Après plus d'une année de négociations infructueuses, l'entreprise décide finalement de porter l'affaire en justice.

Plus profondément, cette mésentente semble s'expliquer par une tension sous-jacente entre les deux protagonistes, dont le cœur est précisément les conflits de stratégies relatives au nouveau quai multi-usager. Cliffs Natural Resources soupçonne le port de Sept-Îles de retarder volontairement son accord final afin de faire pression dans le cadre d'un litige parallèle : la vente de terrain dans le secteur de Pointe-Noire, objet depuis plus

²² Le Soleil du 5 Janvier 2013 : De l'attente au port de Sept-Îles, Steeve Paradis, p.33.

²³ Le Soleil du 23 janvier 2013 : Le boom minier profite au port de Sept-Îles, Steeve Paradis, p.32.

²⁴ Selon Don Ghallagher, vice-président exécutif et président de commercialisation de Cliffs. Le Soleil du 2 août 2013 : Poursuite contre le port de sept-Îles, Fanny Levesque, Steeve Paradis, p.22.

d'un an d'une négociation. Propriété de la minière, le terrain en question est stratégique pour le futur quai multi-usager, en tant que seule option possible en termes d'accessibilité ferroviaire. Pour l'administration portuaire, le désenclavement du quai multi-usager est un impératif pour assurer un accès au quai aux autres entreprises minières qui ont cofinancé sa construction : l'absence d'une entente entre le port et l'entreprise Cliffs risque de compromettre le partenariat multipartite autour de ce projet.

Le blocage des négociations provoque l'intervention de différents acteurs publics. En premier lieu, le port de Sept-Îles sollicite l'Office des transports du Canada afin que le tronçon de chemin de fer qui mène au quai multi-usager soit considéré comme un « common carrier ». C'est-à-dire comme un espace dédié au transport en commun, donc accessible aux potentiels usagers. Selon les autorités portuaires, cette option devrait contraindre Cliffs à amorcer des négociations avec les autres entreprises minières. Les entreprises Tata Steel, New Millennium, Labrador Iron Mines ainsi que Développement économique Sept-Îles ont réclamé le statut d'intervenant afin de pouvoir plaider en faveur de l'administration portuaire.

En second lieu, le gouvernement provincial cherche des solutions relatives à la vente des terres : le quai multi-usager est un maillon important dans le projet de développement du Plan Nord Plus du gouvernement provincial. Trois ministres du nouveau gouvernement Couillard sont mandatés pour rencontrer les parties prenantes²⁵. Cependant, faute de terrain d'entente, le gouvernement provincial accentue ses pressions en adressant un ultimatum à l'entreprise Cliffs Natural Resources : le 27 juin 2013, l'entreprise est sommée de déposer une proposition de sortie de crise dans les 30 jours faute de quoi des moyens nouveaux seront envisagés pour le désenclavement du site de Pointe-Noire (y compris potentiellement l'expropriation des terres)²⁶. Le 28 juillet 2014, Cliffs dépose finalement son rapport auprès du bureau du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Exportation et, refuse tout commentaire alors que le gouvernement,

²⁵ Le 14 mai 2014, le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Exportation, Jacques Daoust et ses collègues Robert Poëti du ministère du Transport et, Jean D'Amour, ministre délégué aux transports et à l'implantation de la stratégie maritime ont rencontré les autorités du port de Sept-Îles afin de trouver des solutions.

²⁶ Comme en fait état le communiqué de presse du gouvernement.

un mois après le dépôt, étudie encore les propositions. Concernant le dossier du chemin de fer, la requête déposée par le Port de Sept-Îles auprès de l'Office des transports du Canada a de son côté été refusée. L'Administration portuaire voulait rendre accessible le tronçon de chemin de fer appartenant à Cliffs à toutes les autres entreprises minières. L'Office des transports justifie sa décision par le fait que ledit chemin de fer se trouve sur des terrains privés.

Le dossier connaît cependant une évolution rapide lorsque, suite à des difficultés économiques et des annonces concernant la fermeture de la mine Lac Bloom, l'entreprise minière tente de régulariser ses dossiers litigieux. Elle décide de revoir le litige juridique qui l'oppose au port concernant les réaménagements au quai 30 et, le 9 décembre 2014, abandonne la poursuite en signant avec l'administration portuaire de Sept-Îles une injonction interlocutoire. Les parties s'accordent sur le fait que chacun doit payer ses propres frais consentis durant la procédure. Mais, surtout, le dossier du quai multi-usager connaît une percée quand le gouvernement fédéral s'investit dans le dossier. Par l'intermédiaire du ministre des Transports, il dépose une requête demandant à l'Office des transports de réexaminer le dossier sur l'accessibilité du tronçon de chemin de fer, en tenant compte des compétences spécifiques au Ministère des Transports canadiens (loi 49 sur le transport) qui lui donnent la possibilité de solliciter l'Office des transports pour enquêter sur un litige. À la suite de l'examen des responsabilités quant à l'usage du chemin de fer appartenant à Cliffs, l'Office des Transports indique que le tronçon de chemin en fer en question relève de la compétence fédérale, ce qui permet au gouvernement²⁷ de clore le dossier en usant de ses prérogatives pour rendre accessible le chemin de fer à tous les demandeurs.

3.4.2-La controverse autour déversement d'hydrocarbures dans la baie de Sept-Îles (2013-2014)

Dans la nuit du 30 au 31 août 2013, la compagnie, Cliffs Natural Resources, a procédé à des opérations de transfert de réservoirs, près des installations de bouletage de Cliffs à Pointe-Noire. À la suite de ces opérations, une importante quantité de mazout

²⁷ Le Soleil du 30 janvier 2015, Ottawa donne accès à l'infrastructure, Fanny Lévesque, p.23.

s'est déversée, contaminant une surface allant des installations de la compagnie jusqu'aux berges. La quantité déversée est initialement estimée à 450 000 litres d'hydrocarbure dont 2 000 atteindront la baie de Sept-Îles. Un important dispositif de pompage est mis en place pour limiter les impacts environnementaux. Sous l'effet d'une météo rude avec des vents violents, la première estacade installée a cédé, occasionnant la couverture d'un espace plus importante. D'ailleurs, le nombre du personnel recruté pour le nettoyage passera de 50 à 150 une semaine après l'incident pour mieux contenir les dégâts. La société d'intervention d'urgence environnementale SIMEC est mandatée pour le nettoyage des zones contaminées, sous la supervision du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs du Québec.

Il faudra encore attendre quelques jours pour que les effets du déversement soient précisés et connus. D'abord, son étendue matérielle est réévaluée le 6 septembre 2013 par le ministère de l'Environnement, qui revoit ses chiffres : 5 000 litres d'hydrocarbures ont atteint la baie au lieu des 2 000 préalablement annoncés, contaminant environ sept kilomètres de rives depuis les installations de l'entreprise. Ensuite, les premiers impacts environnementaux vont être constatés après deux semaines. Le 8 septembre 2013, un couple exploitant une ferme maricole constate des traces d'hydrocarbures sur des bouées et, craignant que l'exploitation soit contaminée, va prélever des échantillons et les envoyer à l'agence canadienne d'inspection des aliments et à environnement Canada. Enfin, une semaine après les événements, la population a dénoncé le manque de communication de la part du port et de l'entreprise, qui ne veulent alors pas divulguer le bilan des opérations entreprises. La réponse de l'entreprise Cliffs intervient plus d'une semaine après les faits, justifiant son mutisme par le manque de temps et la priorité accordée au nettoyage²⁸ et promet d'adopter un meilleur plan de communication dans l'avenir.

Tandis que le Ministère de l'Environnement mène une enquête pour déterminer les causes et les responsabilités de Cliffs dans le déversement, trois types de protagonistes vont déterminer les enjeux dominant la phase suivante de la controverse. L'enjeu de

²⁸ Le Soleil du 7 septembre 2013, Le bilan revu à la hausse, Fanny Levesque, p.39.

l'impact environnemental va être mis en valeur par les études commanditées par les propriétaires de la ferme maricole Purmer : l'exploitation étant contaminée, les entrepreneurs vont devoir jeter toute leur production après quatre ans de culture et sont en cours de négociation avec Cliffs. Plus délicat va être l'enjeu de l'information de la population.

Cliffs, à la demande des citoyens, ouvre ses portes pour une visite sur les installations où s'est produit le déversement. Encadrée par des représentants du ministère de l'Environnement, la visite permet à des citoyens de faire le constat de l'ampleur du phénomène et des efforts menés pour confiner l'expansion du mazout. Après quarante jours (14 octobre 2013), un dirigeant de la minière Cliffs²⁹ s'adresse plus largement aux médias : rejetant d'abord en bloc les allégations quant au manque de transparence de l'entreprise dans le dossier, il avance qu'elle prendra toutes ses responsabilités dans cette affaire³⁰. Ceci n'apaise cependant pas toutes les inquiétudes locales. D'un côté, le regroupement pour la sauvegarde de la grande baie de Sept-Îles (RSGBSI)³¹ prend position par rapport aux dégâts occasionnés par le déversement de mazout qui, pour la porte-parole Louis Gagnon³², sont l'occasion de se rendre compte des risques de pollution environnementale et de la vulnérabilité de la baie, surtout face au projet de Mine Arnaud. D'un autre côté, selon Le Soleil du 24 septembre 2013³³, une requête a été déposée par un groupe de citoyens³⁴ auprès du ministère de l'Environnement du Québec, demandant la tenue d'une enquête publique qui déterminera les responsabilités, considérant que le déversement aurait pu être évité et que la gestion de la crise aurait été empreinte de laxisme.

Enfin, l'enjeu du traitement administratif du déversement est porté par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, dont l'enquête conclue le 6 mars 2014 à une infraction à la Loi en matière de qualité de

²⁹ Il s'agit du Directeur Général de Cliffs Mine Wabush.

³⁰ Le Soleil du 15 octobre 2013, L'entreprise prendra ses responsabilités, Fanny Lévesque, p. 32.

³¹ C'est une organisation citoyenne qui se donne pour mission d'informer les populations sur les risques de pollution et de maladies qui peuvent découler de certains choix de politiques économiques.

³² Le Soleil du 21 septembre 2013, Le déversement de mazout dans la balance, Fanny Lévesque, p.31.

³³ Le Soleil du 24 septembre 2013, un déversement évitable, Steeve Paradis, p. 24.

³⁴ Le groupe de citoyens n'a pas été identifié dans l'article cité.

l'environnement. Le dossier a été transféré au bureau du directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), qui autorise un constat d'infraction et accuse par sa notification du 10 avril 2014 Cliffs Natural Resources d'avoir enfreint la loi en déversant un produit dangereux. Dans le délai légal de 30 jours, l'entreprise répond aux accusations le 7 mai 2014. Elle conteste l'accusation de violation de la loi sur qualité de l'environnement lors du déversement.

En conclusion de cette troisième partie, une première lecture de ces quatre controverses offre quelques pistes d'interprétation préliminaire soulignant que, dans les deux cas, ce sont les trois grandes dimensions mises en avant par la définition de l'acceptabilité sociale qui sont concernées, sous la forme d'une triple remise en cause de la gouvernance des projets et activités portuaires. Dans les deux cas, ce sont les grands dilemmes de la gouvernance portuaire qui sont mis de l'avant dans la controverse : au niveau macro-économique, la remise en cause des activités et projets portuaires questionne la capacité du port à poursuivre ou relancer sa vocation économique, ce qui pose le dilemme de l'insertion territoriale du port ; au niveau méso-politique, c'est plutôt l'intégration de la gouvernance portuaire, qui est menacée par l'éclatement de la configuration des acteurs, dans la société locale voire dans les partenariats portuaires évoquant un dilemme politique, lié aux arrangements fondateurs du bon fonctionnement du port ; au niveau micro-social, enfin le répertoire opérationnel des acteurs portuaires (à la fois technique, financier et stratégique) est contesté par certains intervenants internes (l'entreprise) ou externes (les mobilisations citoyennes), qui introduisent des paramètres bloquant la coopération nécessaire au fonctionnement de la gouvernance portuaire : principe de concurrence, critères esthétiques ou de santé publique. Il y a donc un dilemme sociotechnique, fondé sur l'inefficacité du répertoire portuaire traditionnel à construire l'enjeu de manière consensuelle. Il est cependant possible d'aller plus loin, en se focalisant plus strictement sur ces deux dernières dimensions – ce que nous ferons dans la partie suivante.

4-LA GOUVERNANCE PORTUAIRE FACE À L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE : UNE ANALYSE PAR LES CONTROVERSES DES PROJETS ET ACTIVITÉS PORTUAIRES

Conformément à l'objectif 4 de l'étude, cette partie correspond à l'étape de la conceptualisation qui vise à extraire du matériau empirique des quatre controverses les premiers éléments d'une interprétation liant de manière serrée la problématique de l'acceptabilité sociale des activités portuaires et la problématique de la gouvernance portuaire. Elle se focalise en particulier sur les liens observables entre les mécanismes de la gouvernance du secteur portuaire et les dimensions méso-politiques et micro-sociales mises en valeur par les études sur l'acceptabilité sociale. Concrètement, il s'agit d'offrir une lecture longitudinale de chacune des controverses, pour saisir 1) comment le fonctionnement traditionnel de la gouvernance portuaire (les rapports de coopération entre autorités portuaires et grands acteurs économiques) est remis en cause par de nouveaux intervenants (la gouvernance devenant ainsi pluraliste et polarisée) et 2) comment cette remise en cause est liée à la définition sociotechnique plus ou moins controversée de son objet (stable / instable).

4.1-LA CONFIGURATION DES CONTROVERSES AU PORT DE QUÉBEC

L'observation des dynamiques de controverse autour de deux dossiers ayant marqué l'histoire récente du port de Québec indique que le type de projet, ainsi que son impact sur la population, peuvent influencer fortement sur le degré d'implication des acteurs et l'intensité de la controverse. Mais la configuration des acteurs, pourtant identique initialement, peut prendre des formes très différentes en fonction du déroulement du conflit, ce qui produit des dynamiques d'intégration et de polarisation elles-mêmes dissemblables.

4.1.1- La controverse autour du projet des silos

Le tableau chronologique de la configuration des acteurs impliqués dans la controverse autour du projet des silos (tableau 5) permet plusieurs observations.

Tableau 5. Tableau chronologique de la configuration d'acteurs de la controverse autour du projet des Silos

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | Acteurs privés | Comités mixtes | | Organismes citoyens | | |
|------------------|---|-------------------------|---------|-----------------|------|--------------------------------|--|--|---------------------------|---------------------------|--|
| | | Gouvernement fédéral | MDDEF P | Ville de Québec | AP Q | Arrimage Québec, IMTT, Canterm | Comité de relations avec la communauté | Comité pour l'intégration des Silos dans Le Port de Québec (CISPQ) | Les conseils de quartiers | Les amis de Saint-Laurent | Conseil Régional de l'Environnement/ Nature Québec |
| Juin 2012 | Séance d'information, de consultation, etc. (IMTT-Québec) | | | | X | X | X | | X | | |
| Nov. 2012 | Avis de non-conformité par MDDEF à IMTT-Québec | | X | | | X | | | | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | Acteurs privés | Comités mixtes | | Organismes citoyens | | |
|--------------------------|--|-------------------------|--|--|---|----------------|----------------|--|---------------------|--|--|
| Janvier 2013 | Discussion avec les partenaires (Drax Power et Rentech) | | | | | X | | | | | |
| 30 Avril 2013 | Signature du contrat entre Arrimage Québec (AQ) et Rentech | | | | | X | | | | | |
| 10 Mai 2013 | Présentation du projet à la direction du Port | | | | | X | | | | | |
| 24 Mai 2013 | Présentation des attentes environnementales du port à AQ | | | | X | X | | | | | |
| Juin-Juillet 2013 | Présentation du projet de vrac | | | | X | X | X | | X | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | Acteurs privés | Comités mixtes | | Organismes citoyens | | |
|--------------------------|---|-------------------------|--|---|---|----------------|----------------|--|---------------------|--|--|
| 13 | au comité des relations avec la communauté, au grand public, aux citoyens | | | | | | | | | | |
| Courant été 2013, | étude d'impact environnemental des silos | | | | X | X | | | | | |
| 29 Août 2013 | Autorisation des travaux préparatoires du sol | | | | X | X | | | | | |
| 3 Octobre 2013 | Présentation du projet au maire Régis Labeaume | | | X | X | | | | | | |
| 9 Octobre 2013 | Présentation du projet au comité des relations avec la | | | | X | X | X | | | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | Acteurs privés | Comités mixtes | | Organismes citoyens | | |
|---------------------------------|--|-------------------------|--|---|---|----------------|----------------|--|---------------------|--|---|
| | communauté | | | | | | | | | | |
| 30 Octobre 2013 | Autorisation finale | | | | X | X | | | | | |
| 31 Octobre 2013 | Publication de la décision finale du projet | | | | X | | | | | | |
| 7 Novembre 2013 | Prise de position de NQ et CRE | | | | | | | | | | X |
| 9 Novembre 2013 | Prise de position du Maire Labeaume : « contre » | | | X | | | | | | | |
| 14 Novembre 2013 | Déclaration pour la non-intervention GF par MICA | X | | | | | | | | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | Acteurs privés | Comités mixtes | | Organismes citoyens | | |
|-------------------------|---|-------------------------|---|---|---|----------------|----------------|---|---------------------|--|--|
| | (Denis Lebel) | | | | | | | | | | |
| 18 Novembre 2013 | Revirement de la position du Maire : « pour » | | | X | | | | | | | |
| 25 novembre 2013 | Avis de non-conformité | | X | | | X | | | | | |
| 13 Décembre 2013 | Saisine de la cour supérieure | | | | X | X | | | | | |
| Janvier 2014 | Création comité pour l'intégration des silos dans le port de Québec | | | | X | | X | X | X | | |
| 17-18 Mars 2014 | Installation du 2° Silo | | | | | x | | | | | |
| 20 Juin | Présentation des | | | | | | | X | | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | Acteurs privés | Comités mixtes | | Organismes citoyens | | |
|--------------------------|----------------------------------|-------------------------|---|---|---|----------------|----------------|---|---------------------|--|--|
| 2014 | résultats du Comité ISPQ | | | | | | | | | | |
| 26 Août 2014 | Visite guidée et point de presse | | | X | | X | X | X | X | | |
| 22 Septembre 2014 | Inauguration des Silos | X | X | X | X | X | X | X | X | | |

X : La couleur marque l'acteur principal lorsque l'événement en question mobilise plusieurs acteurs.

Une première observation de notre tableau permet de constater une polarisation sensible de la scène locale, avec la formation de quatre grands ensembles d'acteurs :

- Les acteurs institutionnels qui peuvent se décliner en quatre catégories : les différentes instances gouvernementales représentées par les ministères respectifs suivants, ministère de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, et le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). On pourrait citer la ville de Québec, mais aussi l'Administration portuaire du Québec (APQ) en tant que représentant local du gouvernement doté d'un certain nombre de compétences.

- Les acteurs privés, essentiellement les entreprises (IMTT-Québec, Canterm et Arrimage Québec).

- Les organisations citoyennes avec surtout les représentants des conseils de quartiers. On y retrouve aussi des organisations citoyennes et écologiques comme Les Amis du Saint-Laurent, Nature Québec et le Conseil Régional de l'Environnement.

- Des organisations dont la composition est hybride, où se côtoient des citoyens, des acteurs privés et les différentes institutions gouvernementales. Leur composition peut varier en fonction de l'acteur ou des acteurs initiateurs, mais leur objectif principal est la création d'un espace neutre de dialogue et de concentration.

La controverse autour du projet des silos du le port de Québec se déroule en deux phases, liées au processus de mise en œuvre du projet :

- 1) Dans un premier temps, la phase technique de faisabilité est marquée par des négociations entre un nombre resserré d'acteurs, qui partagent et échangent autour des différents paramètres (financiers, techniques, informationnels, décisionnels, etc.) du projet. Durant cette période, on retrouve presque exclusivement le gestionnaire du port (APQ) et Arrimage Québec en tant que principal porteur du projet. Si la présence des

citoyens est notable, leur implication reste marginale et se limite essentiellement à des opérations d'information et de consultation entre juin et juillet 2013, organisées conjointement par les autorités portuaires et Arrimage Québec. Les échanges entre les deux types d'acteurs sont déséquilibrés. D'un côté, malgré des appels à la population à faire part de ses préoccupations et de ses suggestions pour une meilleure intégration du projet dans leur environnement, les partenaires portuaires privilégient une communication unilatérale, qui vise essentiellement à présenter aux populations environnantes le projet d'aménagement de silos de granules. D'un autre côté, nombre d'interrogations sur la forme, les dimensions et la portée visuelle des silos formulées par la population durant les consultations vont rester sans réponse. Mais les autorités portuaires de Québec et Arrimage Québec ont préféré mettre en avant le faible impact environnemental du stockage des granules.

2) Après l'autorisation de construction accordée par le port de Québec, le projet entre dans sa phase de réalisation par Arrimage Québec. Un mois après l'autorisation finale de construction, Arrimage Québec reçoit, contre toute attente, un avis de non-conformité de la part du ministère de l'Environnement du Québec, qui lui reproche de ne pas respecter les lois provinciales sur la qualité de l'environnement. La construction d'un projet d'une telle ampleur nécessite en outre l'autorisation du gouvernement fédéral. La prise en forme du projet soulève aussi des critiques du côté des citoyens, lorsque deux organisations écologiques (Nature Québec, Conseil Régional de l'Environnement) prennent position dans ce dossier. Considérant que ce projet n'a pas sa place à l'Anse au Foulon, elles exigent l'arrêt immédiat des constructions afin de réaliser une évaluation environnementale en bonne et due forme. Mais la prise de position des citoyens va être encore plus large : le conseil de quartier Vieux-Québec-Cap-Blanc-Colline-Parlementaire, qui préexiste au projet des silos, se fait porte-parole des citoyens dans ce dossier. Ses exigences touchent à deux dimensions essentielles du dossier : dans la lignée des autorités provinciales, elle remet en question le projet en affirmant la nécessité pour Arrimage Québec de se soumettre à une étude d'impact environnemental indépendante selon les lois environnementales provinciales. Elle critique aussi la gouvernance du projet par les autorités portuaires, qui revendiquent avoir été transparentes et avoir impliqué la

population, et déplore l'absence de collaboration et d'une réelle implication des citoyens dans tout le cycle de vie du projet.

En définitive, la configuration des acteurs apparaît longtemps comme éclatée et indécise. L'éclatement est notable en ce que les critiques des autorités provinciales, des organisations environnementales, ainsi que le mécontentement des populations ne remettent jamais en cause la construction des silos ; l'indécision est bien illustrée par les tergiversations du maire de Québec à l'égard du projet : très hostile lors de l'érection du premier silo, il finit par adhérer vivement au projet. Enfin, la controverse reste encore actuellement ouverte et contradictoire. Il se produit d'abord un certain apaisement de la scène locale : une fois le premier silo sorti de terre, le port de Québec prend le leadership de la recherche d'une meilleure intégration (surtout esthétique) des silos, avec la formation d'un comité pour l'embellissement des silos qui, pour la première fois, offre aux différents acteurs un espace de recherche de solutions communes et acceptables par et pour tous. Mais la controverse juridique, ouverte par les avis de non-conformité renouvelés du ministère de l'Environnement du Québec, n'est toujours pas réglée et s'élargit lorsque, arguant que les autorités provinciales n'ont pas à intervenir sur un projet dans un territoire fédéral, le port de Québec et Arrimage Québec saisissent la cour supérieure pour clarifier les compétences entre les deux niveaux de juridiction.

4.1.2- La controverse autour de la « poussière rouge »

Le tableau chronologique de la configuration des acteurs lors de la controverse autour de la « poussière rouge » (tableau 6) permet de distinguer un déroulement en deux phases, assez différent de la controverse liée aux silos.

Tableau 6. Tableau chronologique de la configuration d'acteurs de la controverse autour de la « poussière rouge »

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | Comité mixte | | | | |
|-----------------|------------------------------------|-------------------------|-----------------|--------------------------------|--------------------------------------|---------|-----|-----------------|---|-------------------------------------|------------------------|--|---|---|
| | | Environnement Canada | Ville de Québec | Direction de la santé publique | Secrétariat de la capitale nationale | MDD EFP | APQ | Arrimage Québec | Initiative Citoyenne de Vigilance du Port de Québec | Conseil Régional de l'environnement | Consueils de quartiers | Comité de vigilance des activistes portuaires (VQ, GP) | Comité intersectoriel pour la contamination environnementale dans la Cité-Limoilou (DRSP) | Comité des relations avec la communauté (PdQ) |
| 26 Octobre 2012 | Premier épisode de poussière rouge | | | | | | | X | X | | | | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | | | Comité mixte | | |
|------------------|---|-------------------------|--|--|--|---|--|----------------|--------------------------|--|--|--------------|--|--|
| 29 octobre 2012 | Communiqué de presse Arrimage Québec | | | | | | | X | | | | | | |
| 31 Octobre 2012 | Étude échantillonnage /Arrimage Québec (AQ) | | | | | | | X | | | | | | |
| 17 Novembre 2012 | Avis de non-conformité/ ministère de l'Environnement du Québec (MDDEFP) | | | | | X | | X | | | | | | |
| Décembre 2012 | Création d'une plateforme WEB Initiative citoyenne de | | | | | | | | X | | | | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | | | Comité mixte | | |
|---------------|---|-------------------------|--|---|--|---|---|----------------|--------------------------|--|---|--------------|--|---|
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | vigilance du port de Québec (ICVPQ) | | | | | | | | | | | | | |
| Janvier 2013 | Dépôt d'un recours collectif par ICVPQ | | | | | | | X | X | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| 11 Avril 2013 | Porte ouverte à l'intention du grand public organisée par APQ et AQ | | | | | X | X | X | X | | X | | | X |
| 15 Avril 2013 | Présentation étude MDDEFP | | | | | X | | | | | | | | |
| 26 Avril 2013 | Publication résultats Direction de | | | X | | | | | | | | | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | | | Comité mixte | | |
|--------------|---|-------------------------|---|---|---|---|---|----------------|--------------------------|---|---|--------------|--|---|
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | santé publique | | | | | | | | | | | | | |
| 3 Mai 2013 | Dépôt du plan d'action environnemental par AQ | | | | | X | | X | | | | | | |
| 6 Mai 2013 | Création comité de vigilance des activités portuaires par la Ville de Québec et le MDDEFP | | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | | X |
| 21 Août 2014 | Étude MDDEFP : Baisse de la pollution | | | | | X | | | | | | | | |
| 23 Octob | Autorisation du recours collectif | | | | | | X | X | X | | | | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | | | Comité mixte | | |
|------------|---|-------------------------|--|--|--|--|--|----------------|--------------------------|--|--|--------------|--|--|
| re 2014 | des citoyens contre le port et Arrimage Québec | | | | | | | | | | | | | |

X : La couleur marque l'acteur principal lorsque l'événement en question mobilise plusieurs acteurs.

Contrairement au dossier sur les silos, les citoyens sont les initiateurs de la controverse : leur présence domine largement sa première phase. Une initiative individuelle va susciter une organisation collective qui met en avant les dangers que représentent certaines activités du port : les habitants, voisins immédiats du port, accusent le port de Québec et l'entreprise Arrimage de polluer l'environnement et de ne pas respecter les normes environnementales québécoises. Ceci va ensuite déboucher sur un véritable mouvement citoyen (Initiative Citoyenne de Vigilance du Port de Québec) qui, dans une posture proactive et revendicative, va occuper une place de premier plan dans l'émergence de la controverse autour des activités du port à l'origine de la pollution et conduire à la création d'un site internet pour le partage d'information. La mobilisation citoyenne va d'ailleurs élargir la controverse et trouver des relais médiatiques et politiques, lorsque l'étude est portée à la connaissance des médias et des autorités provinciales. Sollicitées et instruites du phénomène, les autorités provinciales (le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs) valident la critique citoyenne en envoyant à Arrimage Québec, trois semaines après les événements, un avis de non-conformité mentionnant trois manquements : l'émission d'une concentration importante de contaminants dans l'ère, le refus d'informer les autorités compétentes de l'incident et la non-collaboration avec un agent de la fonction publique. Puis le conflit s'élargit encore, avec l'ouverture d'une nouvelle scène, juridique : tandis que le ministère opte pour une mise en garde qui pourrait aboutir à une confrontation sur le plan juridique, le refus de l'entreprise de reconnaître sa responsabilité pousse l'organisation citoyenne à engager un recours collectif.

Cette première phase de la controverse autorise finalement un bilan sévère : le recours à la justice semble être une voie privilégiée parce que la configuration des acteurs est bloquée entre deux protagonistes. La coalition formée par l'APQ et Arrimage Québec fait front dans le déni : l'entreprise Arrimage Québec campe sur sa position en niant avoir été à la source de la contamination, soutenue par l'administration portuaire de Québec (APQ), alors que l'alliance entre les autorités gouvernementales et les citoyens accentue la pression – non sans succès puisque, malgré ses dénégations, l'entreprise prend des mesures importantes pour renforcer son dispositif de prévention de tels phénomènes.

Mais, sur le fond, cette première phase de la controverse autour de la poussière rouge est un dialogue de sourds : chacun défend sa position de manière isolée même si on peut noter des convergences dans les prises de position.

Néanmoins, une deuxième phase plus fluide semble se dessiner. Elle laisse entrevoir l'émergence d'une dynamique vers la concertation et le dialogue. L'organisation d'une opération porte ouverte par les autorités portuaires et Arrimage Québec signe, certes dans une logique de persuasion, une légère ouverture de la coalition portuaire qui rassemble différents acteurs pour les informer sur les opérations de transbordement et les mesures de sécurité. Et cette première initiative est complétée par la création d'un autre lieu de dialogue, avec la création d'un comité de vigilance des activités portuaires. Si l'initiative est conjointe à la ville de Québec et au ministère de l'Environnement, elle a surtout vocation à représenter pratiquement tous les acteurs intervenus, directement ou non, dans la controverse (voir tableau 6), pour améliorer l'encadrement des activités du port par un double mandat : veiller au respect des normes et règlements environnementaux dans le cadre des activités du port et faire des recommandations. La victoire n'est pas mince pour les citoyens, dont le rôle avant-gardiste leur permet de siéger dans ces espaces de dialogue et de concertation. Un pas important semble avoir été fait vers la reconnaissance des citoyens comme acteur à part entière dans certains aspects de la gestion des activités portuaires. Certes, le jeu reste encore très ouvert : il reste à savoir quels seront leur place et leur pouvoir de décision dans ces espaces de démocratie et, plus généralement, dans la poursuite de la controverse, suite notamment à l'autorisation du recours collectif déposé par le collectif citoyen auprès de la cour supérieure.

4.2-LA CONFIGURATION DES CONTROVERSES AU PORT DE SEPT-ÎLES

Les dynamiques des deux controverses récentes ayant entouré le port de Sept-Îles révèlent que, bien plus qu'à Québec, celles-ci se déroulent selon les modalités traditionnelles de la gouvernance portuaire. Elles sont essentiellement gérées au sein du cercle resserré de la gouvernance portuaire, c'est-à-dire les autorités publiques (autorités portuaires et instances de régulation) et les grandes entreprises privées. Dans cette configuration, les controverses peuvent être vives, mais elles ont essentiellement une portée technique, stratégique ou financière et débordent peu sur la société locale, qui apparaît peu mobilisée, si ce n'est sur un mode mineur lors du déversement d'hydrocarbure. Bref, pour les deux cas étudiés, la gouvernance portuaire tient bon en ce que la gestion néo-corporatiste des dossiers parvient assez bien à absorber la crise potentielle qu'ils auraient pu susciter au sein de la communauté locale – même si le règlement des litiges passe nécessairement par une intervention extérieure.

4.2.1-La controverse autour du quai multi-usager

Le tableau chronologique de la configuration de la controverse autour du quai multi-usager permet de repérer que les principaux protagonistes sont aussi les grands acteurs traditionnels de la gouvernance portuaire, qui défendent des intérêts relativement connus et stables, essentiellement l'usage des équipements portuaires (tableau 7).

Tableau 7. Tableau chronologique de la configuration d'acteurs de la controverse autour du quai multi-usager à Sept-Îles

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | Acteurs privés | | Organismes citoyens |
|-----------------|---|---------------------------|------------------------------|--------------------|-------------------|--------------------------|---|------------------------------------|
| | | Gouvernement fédéral (GF) | Gouvernement provincial (GP) | Ville de Sept-Îles | Port de Sept-Îles | Cliffs Naturel resources | Tata Steel Minerals, New Millennium, Labrador Iron Mines, Alderon Iron Ore, Champion Minerals | |
| | | | | | | | | Développement économique Sept-Îles |
| 13 Janvier 2012 | Accord de financement et Autorisation de construction du quai | X | | | X | | | |
| Printemps 2012 | Début de la construction du Quai | | | | X | | | |
| 2 Mai 2013 | Porte ouverte sur les chantiers du futur quai | | X | X | X | | X | X |
| Juillet 2013 | Cliffs intente une procédure judiciaire contre le Port de Sept-Îles concernant le quai 30 | | | | X | X | | |
| | Le port de Sept-Îles sollicite l'Office des Transports du Canada pour rendre le tronçon de chemin de fer | | | | X | | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | Acteurs privés | | Organismes citoyens |
|-----------------|--|-------------------------|---|--|---|----------------|---|---------------------|
| | public | | | | | | | |
| 14 mai 2014 | Délégation ministérielle du gouvernement québécois rencontre les autorités portuaires | | X | | X | | | |
| 14 juin 2014 | Tata Steel Minerals, Labrador Iron Mines, New Millennium, et Développement économique Sept-Îles sollicitent le statut d'intervenant pour plaider en faveur du Port | | | | X | | X | X |
| 27 juin 2014 | Le GP envoie un ultimatum de 30 jours à Cliffs | | X | | | X | | |
| 28 juillet 2014 | Cliffs dépose son rapport auprès du GP | | X | | | X | | |
| 16 octobre 2014 | L'Office du transport rejette la demande du Port consistant à rendre public le chemin de fer de Cliffs | | | | X | X | | |
| 9 décembre 2014 | Cliffs abandonne sa poursuite contre le port de Sept-Îles sur le dossier du quai 30 | | | | X | X | | |

| | Événements | Acteurs institutionnels | | | | Acteurs privés | | Organismes citoyens |
|------------------|---|-------------------------|--|--|--|----------------|--|---------------------|
| 17 décembre 2014 | Le GF s'intéresse au dossier sur l'accessibilité du chemin de fer de pointe noire | X | | | | | | |
| 29 Janvier 2015 | GF rend accessible l'infrastructure ferroviaire menant au futur quai | X | | | | | | |

X : La couleur marque l'acteur principal lorsque l'événement en question mobilise plusieurs acteurs.

Il y a donc peu d'effet de débordement du conflit dans la communauté locale : le conflit ne donne pas lieu à l'émergence de collectifs nouveaux, parce que les citoyens sont pratiquement absents du débat. La seule exception à ce schéma est l'intervention d'un acteur extérieur à la gouvernance portuaire, Développement économique Sept-Îles, mais l'exception est très partielle. Cet organisme n'est pas nouveau. Il s'agit de l'ancienne « Corporation de promotion industrielle et commerciale de Sept-Îles », créée dans les années 1970, qui relève du tissu classique du soutien public à la promotion industrielle et non de la mobilisation citoyenne. Aussi ne s'étonnera-t-on pas de voir l'organisme interpréter le conflit en fonction d'un cadrage économique. Ce qui le conduit à prendre le parti du Port de Sept-Îles dans sa lutte pour le désenclavement du secteur de Pointe-Noire et s'insérer dans les mécanismes classiques de règlement des conflits internes à la gouvernance portuaire. Il demande le statut d'intervenant dans le recours intenté par le Port auprès de l'Office des transports du Canada.

Ceci posé, la faible portée citoyenne de la controverse ne doit pas conduire à la mésestimer. La portée financière et économique du projet en fait un axe majeur du développement futur du port et, sans doute de la région, soutenu par nombre de grandes entreprises utilisatrices des équipements portuaires (Tata Steel Minerals, Labrador Iron Mines, New Millennium) et par l'ensemble des acteurs politiques provinciaux et fédéraux (notamment les ministres provinciaux), ainsi que par certains acteurs économiques locaux (Développement économique Sept-Îles). Il s'agit donc d'une coalition regroupant l'ensemble des acteurs portuaires (et de leurs relais extérieurs) qui ont construit un intérêt collectif consensuel, mais qui est confrontée à la stratégie d'une entreprise qui affirme ses intérêts propres contre cette définition de l'intérêt collectif (Cliffs Natural Resources ne fait pas partie du montage du projet et dispose d'un projet alternatif individuel). Or, l'échec de la résolution du conflit illustrera les limites d'une gouvernance portuaire qui, fondée historiquement sur un fort consensus public-privé autour d'objets et de stratégies sociotechniques « solides », ne parvient pas à trouver en interne de mécanismes pour débloquer le dossier, ni par les longues négociations, ni par les pressions portuaires sur le dossier annexe du quai 30, ni par les pressions externes du provincial. Dans cette configuration locale figée, il reste délicat d'identifier des phases précises de la

controverse. Un repère utile est cependant l'appel à des intervenants extérieurs en juillet 2013 (la justice et l'Office des Transports du Canada) qui débouchera en janvier 2015 sur une solution externe, sous l'impulsion du gouvernement fédéral : la ministre fédérale des Transports, après avis de l'Office des transports sur la compétence fédérale en la matière, rend publique la portion de chemin de fer qui assure l'accessibilité au quai à tout expéditeur. La controverse semble donc close.

4.2.2- La controverse autour du déversement des hydrocarbures

La chronologie de la controverse relative au déversement d'hydrocarbure près du port de Sept-Îles permet de découvrir une configuration a priori très différente du cas de la controverse autour du quai (cf. tableau 8).

Tableau 8. Tableau chronologique de la configuration d'acteurs de la controverse autour du déversement des hydrocarbures à Sept-Îles

| | Évènements | Acteurs institutionnels | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | | | | |
|------------------|---|-------------------------|-------------------------|---------------------------------------|----------------|--------------------------|---|----------------------|-----------------------|--|
| | | Gouvernement fédéral | Gouvernement provincial | Administration portuaire de Sept-Îles | | Cliffs Natural resources | Regroupement pour la sauvegarde de la grande baie de Sept-Îles (RSGBSI) | *Groupes de citoyens | Ferme Maricole Purmer | Non à la marée noire dans le Saint-Laurent |
| | | | | | | | | | | |
| 31 août 2013 | Déversement de mazout dans les installations de Cliffs (Pointe Noire) | | | | X | | | | | |
| 1 septembre 2013 | Opération de nettoyage de l'entreprise Cliffs | | | | X | | | | | |
| 1 septembre 2013 | Intervention du MDDEFP pour coordination des | | X | | | | | | | |

| | Évènements | Acteurs institutionnels | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | | | | |
|------------------|---|-------------------------|---|--|----------------|--------------------------|---|---|---|---|
| | activités de nettoyage | | | | | | | | | |
| 3 septembre 2013 | Grogne des populations sur le manque de transparence sur le déroulement des opérations | | | | | | X | | | |
| 6 septembre 2013 | Conférence de presse Cliffs sur l'état des lieux du déversement | | | | X | X | X | | X | X |
| 6 septembre 2013 | Le MDDEFP revoit à la hausse la quantité de mazout déversée passant de 2000 à 5000 litres | | X | | | | | | | |
| 8 septembre 2013 | Les propriétaires d'une ferme | | | | | | | X | | |

| | Évènements | Acteurs institutionnels | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | | | | |
|-------------------|---|-------------------------|--|---|----------------|--------------------------|--|--|---|---|
| | maricole Purmer prélève des échantillons pour analyse | | | | | | | | | |
| 8 septembre 2013 | La Société pour Vaincre la Pollution dénonce le déversement et souligne le manque d'expertise | | | X | X | | | | | X |
| 10 septembre 2013 | Non à la marée dans le Saint-Laurent déplore l'ampleur de l'incident et demande un moratoire sur l'import et l'export des hydrocarbures | | | | X | | | | X | |

| | Évènements | Acteurs institutionnels | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | | | | |
|-------------------|--|-------------------------|---|---|----------------|--------------------------|---|--|---|---|
| | | | | | | | | | | |
| 11 septembre 2013 | Porte ouverte sur les lieux du déversement | | X | X | X | X | X | | X | X |
| 21 septembre 2013 | Le regroupement pour la sauvegarde de la baie de Sept-Îles dénonce les risques de pollution environnementale | | | | | X | | | | |
| 22 septembre 2013 | Un groupe de citoyens fait la demande d'une enquête publique auprès du MDDEFP (signataires d'une pétition) | | X | | | | | | | |

| | Évènements | Acteurs institutionnels | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | | | | |
|------------------|---|-------------------------|---|---|----------------|--------------------------|---|---|--|--|
| 14 octobre 2013 | Le président de Cliffs mine Wabush présente en conférence de presse les avancées des travaux de décontamination et défend l'engagement de son entreprise face aux critiques | | | X | X | X | X | | | |
| 29 novembre 2013 | Le résultat des analyses confirme la contamination de la ferme maricole Purmer | | | | | | | X | | |
| 6 mars 2014 | Rapport du MDDEFP | | X | | X | | | | | |

| | Évènements | Acteurs institutionnels | | | Acteurs privés | Organisations citoyennes | | | | | |
|-----------------|--|-------------------------|---|--|----------------|--------------------------|--|--|--|--|--|
| | reconnait une infraction en vertu de la loi sur la qualité de l'environnement de la part de Cliffs | | | | | | | | | | |
| 7 mai 2014 | Cliffs répond aux allégations du MDDEFP en plaidant non coupable d'infraction en vertu de la loi sur la qualité de l'environnement | | X | | X | | | | | | |
| 5 décembre 2014 | Cliffs plaide coupable au procès, amende de 821 000\$ | | X | | X | | | | | | |

X : La couleur marque l'acteur principal lors des événements impliquant plusieurs protagonistes (sur les lignes comportant plusieurs croix)

La fuite de mazout lors d'opérations menées par Cliffs Natural Resources qui, échappant aux digues, se répand dans la baie de Sept-Îles est susceptible de provoquer un effet de débordement de l'enjeu de la pollution sur les communautés locales, où l'inquiétude relative à la pollution susciterait des mobilisations, tandis que les acteurs portuaires privilégieraient une posture plus défensive. S'il se produit effectivement des mobilisations voire une certaine polarisation, celles-ci restent suffisamment modérées pour permettre une gestion relativement classique et efficace de la crise de la part de l'administration portuaire.

Soulignons d'abord que la définition sociotechnique de l'enjeu est globalement relativement peu complexe ou conflictuelle : le déversement est bien identifié et pris en charge par l'entreprise et l'administration du Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, qui mobilisent des moyens conséquents et des services spécialisés d'intervention environnementale. Il y a certes plusieurs incertitudes importantes (sur l'étendue et l'impact du déversement, sur la responsabilité de l'entreprise) et diverses protestations locales (critique du manque de communication envers la population, revendication d'une enquête publique). Toutefois, la controverse ne conduira pas à une polarisation poussée entre deux coalitions opposées, mais plutôt à une configuration plus souple. D'un côté, le noyau des acteurs portuaires et administratifs garde sur le long terme le contrôle de la gestion de la crise et ses suites (l'entreprise, le Port et le ministère de l'Environnement) ; d'un autre côté, un ensemble de protestations initiales portées par des citoyens (3-5 septembre) ou des associations se manifestent³⁵. Mais les acteurs centraux se mobilisent (avec une opération porte ouverte le 11 septembre) et, une fois passés les premiers temps (après le 22 septembre), les interventions critiques publiques se raréfient.

La seconde phase de résolution de la controverse va de son côté passer par les canaux de la justice : le ministère du Développement durable conclue que Cliffs a enfreint la loi sur la qualité de l'environnement. Et, même si l'entreprise s'en défend et

³⁵ Ce sont : le regroupement pour la sauvegarde de la baie de Sept-Îles, le Comité Non à la marée noire dans le Saint-Laurent, un groupe de citoyens non identifié, la Société pour Vaincre la Pollution, dénonçant la négligence de l'entreprise et les risques environnementaux liés à l'exploitation des hydrocarbures.

plaide non coupable, elle est reconnue coupable par la Direction des poursuites criminelles et pénales, qui lui inflige une amende de 821 000 \$.

En définitive, le cas du déversement au port de Sept-Îles illustre la capacité des arrangements politiques traditionnels noués dans et autour de la gouvernance portuaire pour limiter la controverse lorsque leur objet est clairement établi. Certes, dans l'urgence de la première phase, une contestation citoyenne et environnementale semble un temps possible, mais elle ne prendra pas vraiment corps. Car les différentes étapes du traitement de la crise convergent pour offrir des solutions suffisamment consistantes pour désamorcer l'action collective³⁶.

Une conclusion rapide de cette quatrième partie, consacrée à la lecture longitudinale et analytique, de ces controverses, peut mettre en valeur les liens observables entre les mécanismes de la gouvernance du secteur portuaire et les dimensions méso-politiques et micro-sociales des études sur l'acceptabilité sociale. Si chaque controverse présente des singularités qui nuancent une opposition trop simple entre les deux cas (par exemple, chaque scène locale est plus polarisée dans les cas de débordement sociotechnique des activités portuaires dans la société locale), l'analyse mène surtout au constat que les quatre controverses présentent une différence majeure, qui autorise à les répartir par sites territoriaux ou, plus simplement, à distinguer les deux cas à l'étude : Québec et Sept-Îles présentent un fort contraste en fonction de la configuration formée par l'enjeu et les alliances. En conséquence, la conclusion examinera de manière plus serrée la combinaison entre le processus de construction sociotechnique de l'enjeu et le processus de construction sociopolitique des alliances.

³⁶ Que l'on peut décomposer comme suit: l'étape matérielle (nettoyage), l'étape de communication (opération porte ouverte), l'étape administrative (nettoyage et enquête du Ministère) et l'étape juridique (condamnation de l'entreprise).

5 CONCLUSION

L'objectif final de la présente étude est de présenter une première exploration de l'acceptabilité sociale des projets et activités portuaires, en reliant la problématique de la gouvernance portuaire et la problématique de l'acceptabilité sociale des projets de développement. Cette dernière étape du rapport (étape 4) va donc reprendre les pistes développées dans la partie 4 en leur conférant une portée conceptuelle plus marquée, afin de faire une contribution au débat scientifique et public sur la gouvernance portuaire (i-e en soulignant les dimensions pertinentes en jeu dans les controverses) et son rapport au territoire (i-e dans le contexte de territoires profondément marqués par la transition économique), dans une perspective d'acceptabilité sociale ou, plus largement, de développement durable. Pour ce faire, nous développerons d'abord trois enseignements liés aux études de cas (partie 3), avant d'offrir des pistes d'interprétation sur les processus observables dans l'analyse de la configuration de la gouvernance portuaire (partie 4), avant de monter en généralité en revenant aux problématiques théoriques présentées au début de l'étude (partie 2).

5.1-LES PROCESSUS D'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES PROJETS ET ACTIVITÉS PORTUAIRES : UNE LECTURE GLOBALE

L'objet de cette étude, l'acceptabilité sociale des projets et activités portuaires, s'est décliné en deux cas, comportant chacun deux controverses. L'on a vu dans la partie 3 que la définition de l'acceptabilité sociale offerte précédemment comporte trois dimensions, qui sont présentes, avec plus ou moins d'ampleur, dans tous les conflits examinés. Avant de présenter un tableau synthétique, nous rappelons ici les grands dilemmes que soulèvent les controverses et qui sont en jeu dans l'acceptabilité sociale des activités et projets portuaires.

Au niveau macro-économique, les controverses remettent d'abord en cause le consensus local autour de la vocation économique du port et, plus largement, sa place dans la trajectoire économique du territoire. 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 des ports comme interfaces avec les

échanges internationaux. Pourtant, en certains endroits, ce modèle traditionnel de développement est remis en débat, au nom de principes et d'expertises nouveaux qui obligent à ré-ouvrir les options pour faire face aux contraintes de la globalisation. Cette remise en cause peut toucher aussi bien les activités routinières des ports (ou plutôt leurs effets du débordement sur la société environnante : la poussière rouge à Québec et le déversement à Sept-Îles), que leurs projets d'équipements nouveaux, qui touchent donc à leur capacité à moderniser leurs infrastructures pour pérenniser leur vocation économique autour des ressources naturelles (les silos à Québec et le quai multi-usager à Sept-Îles). Cette conclusion tend ainsi à confirmer que les autorités portuaires étudiées n'échappent pas au fait que, comme l'économie du savoir, l'économie liée aux ressources naturelles est un champ contesté, qui donne lieu à des conflits assez sévères et que ces tensions peuvent menacer la position des ports dans leur communauté. Si la tendance n'est pas vraiment nouvelle, elle a cependant une acuité particulière dans le domaine des transports et des activités portuaires, qui est à l'interface des pressions croissantes des marchés internationaux et des transformations profondes de la société québécoise. Le cas de la ville de Québec est une incarnation de cette contradiction puisque, en dépit d'une diversification plus qualitative, le port poursuit des activités relativement primaires (transport de vrac), dans une ville « centrale » de plus en plus marquée par la diversité sociale liée à l'économie de la connaissance. Dans ce mouvement croissant de décalage, la modernisation des équipements comme la poursuite des activités traditionnelles sont des enjeux « chauds », susceptibles de provoquer des controverses : la justification traditionnelle (et traditionnellement étroite), technique et économique, du développement portuaire suffit de moins en moins à résorber les tensions liées à la diversification des usages de l'espace. Dans une certaine mesure, le cas de Sept-Îles est plus simple, démentant partiellement l'hypothèse de cette transition : cette tension semble moins forte dans les « territoires-ressources » où les activités portuaires bénéficient sans doute d'une légitimité sensible dans des communautés encore largement organisées autour des ressources naturelles.

Deuxièmement, au niveau méso-politique, les controverses mettent à l'épreuve la gouvernance portuaire et ses outils politiques administratifs – bref, les arrangements

politiques déterminant qui décide et comment. Traditionnellement, la gouvernance portuaire était dominée par des négociations néo-corporatistes entre des acteurs économiques et administratifs entretenant une forte coopération autour des outils de décision et de développement ; or, les mobilisations citoyennes poussent de plus en plus à l'ouverture de ces coalitions de développement à de nouveaux acteurs, enjeux et pratiques. Certes, il convient de nuancer l'impression d'une opposition un peu dichotomique entre « le » port et « les » citoyens, notamment liée à une polarisation mise en valeur par le traitement médiatique des dossiers. Car l'observation fine des interactions entre acteurs offre une image plus complexe. Certes, la nouveauté de l'époque est sans doute que les ports sont aussi concernés par les formes d'action collective qui touchent les projets de développement depuis une trentaine d'années ; mais cette perspective mécanique oublie l'évidence, à savoir que ces revendications citoyennes sont audibles parce qu'elles trouvent des ouvertures dans la gouvernance portuaire et des relais crédibles dans la société québécoise, à commencer par les acteurs publics municipaux et provinciaux. La première caractéristique de cette configuration n'est donc pas l'apparition de la critique citoyenne, mais bien l'enrayement interne et l'éclatement externe du système d'action assurant une bonne insertion du port dans son environnement local, avec : de vives tensions internes à la gouvernance locale du port entre les Autorités portuaires et une entreprise pour le quai multi-usager à Sept-Îles ou des stratégies différentes entre l'APQ, proactive, et l'entreprise, défensive, sur les poussières rouges à Québec ; la multiplication des interventions dans la société locale de la part d'organismes permanents ou ad hoc, voire du maire à Québec ; des divergences d'interprétation entre gouvernements et ministères dans des situations de flou juridique sur le dossier de la poussière rouge à Québec, mais aussi, de manière plus positive, dans les solutions à apporter au quai multi-usager à Sept-Îles, etc. À l'exception notable du déversement à Sept-Îles, cette configuration fluide et incertaine révèle que, dans la majorité des controverses examinées, les instruments et canaux traditionnels de négociation et de gestion des tensions ont été débordés. Pour dépolier la scène politique locale, il est dès lors probablement moins efficace de resserrer les rangs de la gouvernance portuaire, en revendiquant une compétence exclusive, technique ou juridique, et en disqualifiant les critiques que d'ouvrir des lieux de dialogue pour élargir les termes du débat et les rangs

des parties prenantes. À bien des égards, de ce dialogue dépendra une « climatisation politique » des controverses, c'est-à-dire une conciliation entre la gestion néo-corporatiste des autorités portuaires et la reconnaissance du pluralisme nouveau de la société locale.

Au niveau micro-social, les controverses mettent en valeur l'importance du répertoire administratif et technologique sur lequel est fondé la gouvernance portuaire, comme en témoigne la solidité du traitement du déversement à Sept-Îles sans tension sociale majeure. Ce traitement a démontré que le consensus autour du discours de contrôle technique et administratif est suffisamment efficace pour désamorcer la crise en cas d'enjeu stable. Le répertoire est donc disputé lorsqu'il est difficile de gérer les situations parce que leur instabilité renvoie à des incertitudes et des risques que le répertoire traditionnel ne peut traiter de manière satisfaisante. Cette remise en cause souligne deux sources, très différentes, de fragilité de la gouvernance portuaire. Elle peut venir d'un blocage interne de la gouvernance, lorsque l'un des partenaires refuse de négocier autour de la solution technique consensuelle, négociation pourtant indispensable au fonctionnement administratif et technique du projet (cas du quai multi-usager à Sept-Îles). Mais elle peut aussi venir, comme à Québec, de la contestation externe, lorsque des groupes extérieurs introduisent dans la gouvernance portuaire des paramètres nouveaux et plus incertains (critères de santé publique, d'esthétique, etc.). Dans tous les cas, ces controverses désignent des situations où la compétence technologique et administrative a été insuffisante à débloquer une situation conflictuelle (quel est l'intérêt d'un quai où l'on n'a pas d'intérêt particulier ?) ou à trancher sur le fond de la réalité sociotechnique (d'où vient la poussière rouge à Québec ? Un déversement est-il justifiable ? Un silo est-il à sa place à l'Anse au Foulon ?). Or, comme chaque acteur doit malgré tout prendre une décision, l'ensemble du système d'acteurs doit, sous peine de conflit durable, fabriquer du sens commun sans pouvoir s'appuyer sur un consensus technique ou administratif. Dans ce type de configuration dominée par l'incertitude sociotechnique radicale, climatiser la controverse reviendrait donc à « décider sans trancher », ce qui passerait moins par la clôture du débat (avis définitifs pour ou contre le projet) que par un

5.2-LA GOUVERNANCE PORTUAIRE FACE AUX CONTROVERSES SOCIOPOLITIQUES ET SOCIOTECHNIQUES : TROIS CONCLUSIONS

La quatrième partie de ce travail a été focalisée sur l'observation longitudinale des controverses, de leur déroulement et de la configuration des acteurs en présence. Cette perspective met particulièrement bien en valeur les dimensions micro-sociales et méso-politiques de l'acceptabilité sociale des projets et activités portuaires. Plus précisément, elle indique que ces deux dimensions sont liées dans les cas observés : la déstabilisation du répertoire opérationnel des acteurs portuaires par des contestations sociotechniques ou des stratégies alternatives de niveau micro-social conduit à une déstabilisation de la gouvernance portuaire (niveau méso-politique). Cette double lecture conduit donc à distinguer différentes phases des controverses, marquées par des équilibres différents des forces en présence et des répertoires utilisés. Pour ce faire, les controverses peuvent être classées en fonction de deux paramètres :

- La construction sociotechnique de l'objet de la controverse : est-il « stabilisé » comme « boîte noire », c'est-à-dire maîtrisable par les acteurs portuaires parce que défini en fonction de leurs paramètres techniques et administratifs traditionnels (certitudes techniques, routine administrative, maîtrise des risques) ? Ou doit-il plutôt être envisagé comme « instable » ou « ouvert », c'est-à-dire un phénomène mal connu, aux origines, frontières et effets flous, dont la nature même est disputée entre des acteurs différents, prônant des interprétations radicalement alternatives des mêmes phénomènes ?
- La construction sociopolitique de la scène de la controverse : celle-ci est-elle relativement classique, c'est-à-dire globalement centrée sur les arènes et acteurs classiques de résolution des enjeux portuaires, essentiellement la gouvernance portuaire ? Ou doit-on aussi considérer ses effets de débordement, avec l'émergence de nouvelles scènes par lesquelles des acteurs traditionnellement absents font irruption dans les débats portuaires ?

Pour achever cette étude, nous voudrions mettre en valeur trois conclusions.

Une première conclusion est que ces deux variables se combinent fortement dans les cas considérés : une controverse basée sur un objet stabilisé par une expertise opérationnelle forte et non contestée est aussi en l'occurrence une controverse qui connaît peu d'effets de débordement et reste gérée dans les limites classiques de la gouvernance portuaire ; à l'opposé, une controverse dont l'objet est peu stabilisé du fait de la remise en cause de l'expertise portuaire est aussi une controverse qui déborde sur la société locale, avec l'irruption d'acteurs sociaux (formels ou non) et d'acteurs politiques de différents niveaux. Sous cette perspective, la « nature » des controverses sociotechniques influe donc fortement sur la capacité des acteurs portuaires à y faire face avec leurs outils traditionnels. Les cas de Sept-Îles et de Québec sont ici très contrastés. Dans le premier cas, les deux controverses se cristallisent autour de phénomènes assez bien définis en termes techniques, financiers et stratégiques, qui n'entraînent pas de remise en cause de la répartition traditionnelle des rôles des différents acteurs : si l'ampleur et les effets exacts du déversement d'hydrocarbure tardent à être connus, cette incertitude n'empêche pas la mise en place rapide de solutions techniques (puis juridiques) consensuelles parmi les différents acteurs concernés, ce qui explique sans doute que les inquiétudes et mobilisations locales, initialement sensibles, se résorbent rapidement ; de même, les conflits autour du quai multi-usager soulèvent moins des controverses sur la « nature » de l'enjeu (personne ne conteste le projet, sa pertinence ou la solution la plus commode techniquement au dilemme) que des divergences d'intérêt stratégique quant à l'équipement et à son usage, enjeu dont les tenants et aboutissants relèvent des mécanismes de construction du consensus internes à la gouvernance portuaire et qui ne nécessite guère d'intervention extérieure. Dans le cas de Québec, les choses sont très différentes, parce que les controverses se nouent autour d'objets plus instables, aux frontières et à la réalité floue, qui suscitent de fortes mobilisations dans la société locale et déstabilisent fortement la gouvernance portuaire. Ainsi, si la définition initiale du projet des silos est globalement maîtrisée par les acteurs portuaires selon ses classiques paramètres opérationnels, celle-ci est mise à l'épreuve dès que débute la phase de mise en œuvre, parce qu'elle a des effets environnementaux et sociaux sur la société environnante, avec des mobilisations extérieures qui génèrent une configuration

incertaine, éclatée et fluide. La controverse liée à la « poussière rouge » est plus spectaculaire encore, parce qu'elle illustre dès ses premiers pas le débordement de la gouvernance portuaire et de son répertoire opérationnel : l'objet de la controverse, aux causes et effets très incertains et conflictuels, est initié par des contestations citoyennes durables, avant d'être confirmé par les autorités provinciales, selon des critères de santé publique qui invalident largement le répertoire technique des opérateurs portuaires. Après une période d'opposition stérile qui conduit à une forte polarisation, la configuration se débloquentera par l'ouverture d'espaces de dialogue nouveaux, visant à un élargissement de la construction sociopolitique des scènes de gestion des débordements sociotechniques.

Une deuxième conclusion sur ces controverses portuaires touche, dans une perspective plus longitudinale, au lien entre la « nature » de l'objet controversé et le déroulement de l'affrontement. Si l'on envisage les phases de controverses comme des séquences à la fois sociotechniques et sociopolitiques c'est-à-dire impliquant à la fois de construire l'objet et des alliances pour le soutenir, celles-ci n'ont pas exactement le même déroulement selon qu'elles portent sur des projets portuaires, où la définition initiale de l'objet est fortement stabilisée par le monopole opérationnel de la coalition portuaire, ou sur les effets des activités portuaires sur leur environnement, situation dans laquelle la définition initiale du problème est problématique, contestée ou instable. Dans le premier cas, l'on est en présence du schéma classique des projets de développement, où les acteurs portuaires adoptent une posture offensive, impliquant une longue phase de faisabilité opérationnelle (technique, économique, financière) qui les met en position de force, selon une logique souvent décrite par le triptyque « décider-annoncer-défendre ». Les projets de quai multi-usager à Sept-Îles et des silos à Québec sont impulsés par une coalition solide, assise sur un consensus technique et économique, qui suscite une controverse au stade tardif de la mise en œuvre du projet et impose ses solutions, de manière plus (Québec) ou moins (Sept-Îles) négociable. Dans le deuxième cas, les acteurs portuaires sont plutôt dans une posture défensive, puisque la controverse est imprévue, marquée par l'incertitude et l'urgence, d'emblée élargie et « chaude ». Les protestations se multiplient, puisqu'un manquement est supposé, comme pour le déversement à Sept-Îles et l'efficacité des solutions est incertaine, ainsi de la « poussière rouge » à Québec. Dans

cette situation, le schéma serait inverse du précédent pour le Port, puisqu'il s'agirait de défendre (les activités), annoncer (la transparence) et décider (des mesures correctives). Cette distinction est importante à Québec, où le dossier des silos apparaît comme plus négociable que celui de la « poussière rouge » ; elle est cependant nuancée par le cas de Sept-Îles, où la « crise » du déversement d'hydrocarbure est rapidement résorbée suite à une gestion politique et technique efficace, alors que le projet du quai multi-usager bloque longtemps la gouvernance portuaire. Il semble donc que cette distinction entre « projets » et « crises » portuaires soit moins importante que la distinction entre objets stables et instables liée à la solidité de la construction sociotechnique de l'objet de la controverse. Il convient donc de les combiner.

Enfin, une troisième conclusion a trait à l'impact global des controverses (et de leur « nature ») sur la gouvernance portuaire. Dans cette étude, nous avons privilégié une définition large de la notion de controverse, ouverte autant aux tensions internes à la gouvernance portuaire de Sept-Îles qu'aux contestations issues des habitants de la ville de Québec. Pourtant, les conflits autour des projets et activités portuaires sont sensiblement différents selon les processus sociotechniques et sociopolitiques qui les animent (conclusion 1). Ce sont ces processus qui, plus que la nouveauté d'une activité (cas des projets de développement) ou le dysfonctionnement de la gouvernance portuaire (cas de crises), expliquent l'importance et le déroulement des controverses³⁷ (conclusion 2). Néanmoins, une interprétation plus stricte de la notion de controverse « sociotechnique » tend à mettre en évidence que, si les controverses à Québec sont effectivement un événement proprement sociotechnique (ouvrant donc à un dialogue entre technique et société), les controverses à Sept-Îles sont d'abord des conflits techniques et stratégiques entre acteurs portuaires, qui impliquent fort peu la société locale, sinon dans un rôle assez passif de spectateur de la mise en œuvre du répertoire portuaire. Or, il n'est pas certain que les controverses sociotechniques soient plus graves que les conflits techniques pour le bon fonctionnement de la gouvernance portuaire – peut-on vraiment considérer que le blocage spectaculaire de la gouvernance portuaire à Sept-Îles à la suite du conflit autour

³⁷ Alors même que, comme on l'a vu, ces situations sont très différentes quant aux acteurs et aux rythmes du débat.

du quai multi-usager soit moins dommageable pour le port que les contestations sociales à Québec suite à la mise en œuvre du projet des silos ? Il nous semble que ces deux types d'événements mettent plutôt en valeur l'importance et la fragilité de deux mécanismes de base du « style » traditionnel de la gouvernance portuaire :

- Le partenariat « obligatoire » entre les acteurs portuaires : la gouvernance portuaire implique traditionnellement un partenariat public-privé poussé (et ceci a encore été renforcé par les réformes récentes dans la gestion portuaire), mais celui-ci est menacé de blocage lorsque l'un des partenaires localement importants (par son rôle, ses ressources, son poids, etc.) privilégie une stratégie individualiste directement contraire au consensus local, fondée sur les critères opérationnels classiques (cas du quai multi-usager). Dans cette configuration, les acteurs locaux n'ont guère de ressources pour forcer le dialogue et doivent se tourner vers le régulateur extérieur ou la Justice.

- Le partenariat « optionnel » avec les acteurs locaux tiers (sociaux, publics, administratifs) : la gouvernance portuaire n'impliquait pas systématiquement de participation formalisée des acteurs locaux, dans un contexte de fortes retombées économiques dans des territoires organisés autour des ressources naturelles. Or, avec les transformations globales des marchés, cette mécanique tend de manière générale à s'enrayer, avec il est vrai de fortes variations locales. Dans ce contexte, les effets des projets et des activités sur la société locale deviennent plus sensibles, de la part des populations locales, mais aussi des autorités locales et provinciales : il s'agit bien de l'épuisement d'une certaine gestion technique des enjeux portuaires, attesté par la combinaison des contestations locales et de l'intervention de l'administration provinciale (dans les controverses à Québec). Certes, dans certains enjeux « stables », comme le déversement à Sept-Îles (enjeu lui-même assez peu « chaud »), il est encore possible de désamorcer les protestations par des solutions techniques et des opérations transparence minimalistes telles que l'encadrement technique et des mesures ponctuelles. ; mais les cas à Québec ont aussi montré que, dans la première phase des controverses, l'affichage de la maîtrise technique et juridique lorsque les enjeux

sont « instables » a des effets contre-productifs, donnant au moins l'apparence d'un déni de la réalité (il y a *bien* de la poussière rouge, les silos impactent *bien* l'environnement, quelles que soient la compétence formelle du ministère provincial de l'Environnement ou l'excellence technologique des installations du port). Il apparaît donc que le partenariat avec les acteurs locaux reste certes optionnel, mais que son absence peut avoir des effets redoutables sur l'insertion du port dans la société locale.

La stratégie nouvelle du Port du Québec est, dans cette perspective, intéressante (dans la deuxième phase des controverses), parce qu'elle signale que les autorités portuaires ne sont pas nécessairement condamnées à une relation avec leur communauté locale réduite aux bons et aux mauvais « coups », à une succession plus ou moins réussie d'opérations offensives (projets portuaires techno-centriques, impulsés sur le mode « décider-annoncer-défendre » qui tente de prendre de vitesse ou de surprendre les éventuelles contestations) et d'opérations défensives (recours urgent par les acteurs portuaires au schéma « défendre-annoncer-décider » pour répondre aux vives controverses publiques quant aux débordements des activités portuaires dans la société locale). Au-delà de la pratique établie des opérations porte-ouverte, la création d'instances permanentes de concertation sur des projets spécifiques ou plus généralement sur la conciliation des usages de l'espace autour du port pourrait être le lieu d'un dialogue entre technologie et société, garanti par les autorités publiques : il s'agit de saisir la résolution collective des enjeux comme la gestion simultanée de deux processus, sociotechnique et sociopolitique, qui garantirait l'existence d'un consensus solide autour des solutions techniques retenues. Mais l'essentiel est sans doute moins le résultat final de ce dialogue dans un dossier particulier que l'engagement réciproque qu'il implique, autour de solutions hybrides, techniques *et* sociales, qui « climatiseraient » les controverses, mixeraient les objectifs des projets et, plus profondément, co-construiraient des processus de stabilisation des objets concernés.

Il nous semble que l'alternative est relativement claire pour le développement portuaire, qui passera soit par l'invention de mécanismes de création d'un intérêt collectif

localisé consolidant à la fois la place des habitants et celle du port dans la ville, soit par la constitution d'une ville opposant des projets de plus en plus massifs et complexes d'une part, et des communautés de plus diversifiées et organisées d'autre part. Sous cette perspective, la seconde voie risque de devenir rapidement impraticable et pousse à un certain volontarisme : s'il est sans doute de l'intérêt de tous sur le long terme qu'un intérêt collectif émerge, il est aussi prévisible que, sur le plus court terme, continue à dominer la culture du très court terme (le « one shot », passant par le forçage des projets ou la contestation sans concession). Si, à la limite, l'actuelle gouvernance portuaire est efficace pour gérer les objets stables, il n'en va pas de même pour les objets instables – aussi le rôle des acteurs publics pourrait-il être de conduire les acteurs locaux à climatiser les controverses ou, plus concrètement, de garantir la légitimité et le fonctionnement de dispositifs de négociation qui apparaissent désormais comme peu contournables.

6 BIBLIOGRAPHIE

- ALDERTON, P. 2008. *Port Management and Operations*. Lloyd's Practical Shipping Guides. Informa. 205 p.
- BARNES Trevor J., 1996, « External shocks: regional implications of an open staple economy », in John N. H. BRITTON (ed.), *Canada and the Global Economy: The Geography of Structural and Technological Change*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 48-68.
- BARTHE Yannick, 2003, « Le recours au politique ou la problématisation politique 'par défaut' », in Jacques LAGROYE (ed.), *La politisation*, Paris, Belin, pp. 475-492.
- BARTHE Yannick et LINHARDT Dominique, 2009, « L'expérimentation: un autre agir politique », *Papiers de recherche du CSI no13*.
- BERESFORD, A. GARDNER, B M. PETTIT, S J. NANIPOULOS, A. WOOLDRIDGE, C F. 2004. The UNCTAD and WORKPORT models of port development: evolution or revolution? *Maritime Policy & Management* 31 (4) 93-107.
- Bird, J. 1971. *Seaports and seaport terminals*. London: Hutchinson University Press.
- CALLON Michel et BARTHE Yannick, 2005, « Décider sans trancher », *Négociations*, vol. 4, n° 2, pp. 115-129.

- CAMPOS Ana Sofia, HA-DUONG Minh et MERAD Miriam, 2010, « Synthèse de littérature sur l'acceptabilité sociale du captage et du stockage du CO₂ », in Minh HA-DUONG et Naceur CHAABANE (eds.), *Captage et stockage du CO₂: enjeux techniques et sociaux en France*, Versailles, Quae, coll. « Update sciences & technologies », pp. 111-132.
- CHIASSEON Guy et LECLERC Édith, 2013, *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises une avenue de développement des régions périphériques?*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CÔTÉ Serge et PROULX Marc-Urbain, 2002, *L'économie des régions périphériques du Québec et son renouvellement actuel*, Chicoutimi et Rimouski, Centre de recherche sur le développement territorial.
- DAAMEN, t. 2007. [Sustainable development of the European port-city interface](#). ENHR-conference. June 25-28.
- DE LANGEN, P. 2002. [Clustering and performance: the case of maritime clustering in The Netherlands](#). *Maritime Policy & Management* 29 (3), 209-221.
- DE LANGEN, P. 2004. [Governance in seaport clusters](#). *Maritime Economics & Logistics* 6 (2), 141-156.
- DEBRIE, J. et LAVAUD-LETILLEUL. 2010. *La décentralisation portuaire : réformes, acteurs, territoires*. L'Harmattan. 220 p.
- DELLA PORTA Donatella et PIAZZA Gianni, 2008, *Voices of the Valley, Voices of the Straits: How Protest Creates Community*, Oxford-New York, Berghahn Books, 142 p.
- DOUGLAS Mary, 1986, *Risk acceptability according to the social sciences*, New-York, Russell Sage Foundation, 132 p.
- DRACHE Daniel, 1995, « Introduction: Celebrating Innis: The Man, the Legacy, and Our Future », in Harold A. INNIS (ed.), *Staples, Markets, and Cultural Change: Selected Essays*, Centenary Ed., Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. xiii - lix.
- DUFOUS Jules, 1996, « Le projet Grande-Baleine et l'avenir des peuples autochtones au Québec », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 40, n° 110, pp. 233-252.
- FORTIN Marie-José et FOURNIS Yann, 2013, *L'acceptabilité sociale de l'industrie du gaz de schiste au Québec : facteurs d'analyse intégrée dans une perspective de développement territorial durable*, Comité d'évaluation environnementale stratégique - MDDEP., Rimouski, Université du Québec à Rimouski, 180 p.
- FORTIN Marie-José et FOURNIS Yann, 2014, « Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 22, n° 3, pp. 231-239.

- FOURNIS Yann et FORTIN Marie-José (eds.), 2013, *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcine et éolien*, Comité d'évaluation environnementale stratégique - MDDEP., Rimouski, Université du Québec à Rimouski.
- FOURNIS Yann et FORTIN Marie-José, 2013b, *L'acceptabilité sociale de l'énergie éolienne : une définition*, Rimouski, GRIDEQ | document de travail.
- FOURNIS Yann et FORTIN Marie-José, 2014, « Conceptualiser l'acceptabilité sociale : la force d'une notion faible », in Martin ROBITAILLE et Marc-Urbain PROULX (eds.), *Sciences du territoire. Tome 2*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Science régionale », pp. 17-33.
- GAUR, P. 2005. *Port planning as a strategic tool : a typology*. Master thesis. ITMMA.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, 2009, *Le transport des marchandises sur le Saint-Laurent depuis 1995*, Québec, Ministère des Transports du Québec, 101 p.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, 2014, *Portrait économique des régions du Québec*, Québec, Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, 115 p.
- GUY, E.; URLI, B. 2006. "Port Selection and Multicriteria Analysis: An Application to the Montreal-New York Alternative". *Maritime Economics and Logistics*. Vol. 8, No. 2, pp. 169-186.
- GUY, E. 2004. [Compétition et complémentarité dans l'évolution des réseaux maritimes de transport de conteneurs: le cas de la façade est de l'Amérique du Nord](#). Thèse. Université de Montréal.
- HALL Peter V. ET HESSE Markus, 2013, « Reconciling cities and flows in geography and regional studies », in Peter V. HALL et Markus HESSE (eds.), *Cities, regions and flows*, Abingdon, Oxon ; New York, NY, Routledge, pp. 3-20.
- HALL, P V . 2003. "Regional Institutional Transformation: Reflections from the Baltimore Waterfront", *Economic Geography*, 79(4): 347-363.
- HALL, P V . JACOBS, W. 2012, "Why are maritime ports (still) urban, and why should policy makers care?", *Maritime Policy and Management*. 39(2), 189-206.
- HARALAMBIDES, H E. 2002, "[Competition, excess capacity, and the pricing of port infrastructure](#)", *International Journal of Maritime Economics* 4 (4), 323-347.
- HAYTER Roger, 2000, « Single industry resource towns », in Eric S. SHEPPARD et Trevor J. BARNES (eds.), *A companion to economic geography*, Oxford, England, Blackwell Publishers, pp. 290-307.

- HAYTER Roger, 2003, « « The War in the Woods »: Post-Fordst Restructuring, Globalization, and the Contested Remapping of British Columbia's Forest Economy », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 93, n° 3, pp. 706-729.
- HAYUTH, Y. 1981, "Containerisation and the load centre concept", *Economic Geography* 57, 160-176.
- HESSING Melody, HOWLETT Michael et SUMMERVILLE Tracy, 2005, *Canadian Natural Resource And Environmental Policy: Political Economy And Public Policy*, Vancouver, UBC Press, 384 p.
- HOWLETT Michael et BROWNSEY Keith, 1999, « Introduction to Special Issue on Canada's Staples Industries », *Canadian Political Science Review*, vol. 1, n° 1, 2007, pp. 1-7.
- HOWLETT Michael (ed.), 2001, *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto, University of Toronto Press.
- HOWLETT Michael, NETHERTON Alex et RAMESH M., 1999, *The political economy of Canada: an introduction*, 2nd. ed., Don Mill, Oxford University Press, 384 p.
- HUTTON Thomas A., 1997, « The Innisian core-periphery revisited: Vancouver's changing relationships with British Columbia's staple economy », *BC Studies: The British Columbian Quarterly*, n° 113, pp. 69-100.
- INNIS Harold Adams, *The fur trade in Canada: an introduction to Canadian economic history*, Toronto ; Buffalo, University of Toronto Press, 463 p.
- JOBERT Arthur, 1998, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, vol. 11, n° 42, pp. 67-92.
- LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n° 42, pp. 37-66.
- LIPIETZ Alain, 1990, « Après-fordisme et démocratie », *Les temps modernes*, vol. 524, pp. 97-121.
- MCADAM Doug et BOUDET Hilary, 2012, *Putting Social Movements in Their Place: Explaining Opposition to Energy Projects in the United States, 2000-2005*, New-York, Cambridge University Press, 279 p.
- MELÉ Patrice, 2013, « Analyse des conflits et recherches françaises : le moment agonistique ? », in Patrice MELÉ (ed.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 21-50.
- MONIOS, J ; WILMSMEIER, G. 2013, "The role of intermodal transport in port regionalisation", *Transport Policy*, Volume 30, Pages 161–172.

- NELLES H. V., 2005, *The politics of development: forests, mines & hydro-electric power in Ontario, 1849-1941*, 2nd ed., Montreal, McGill-Queen's University Press, 514 p.
- NOTTEBOOM, T. 2010, "Concentration and the formation of multi-port gateway regions in the European container port system: an update", *Journal of Transport Geography* 18, 567-583.
- NOTTEBOOM, T; RODRIGUE, J-P., 2005, "[Port regionalization: towards a new phase in port development](#)", *Maritime Policy & Management* 32 (3), 297-313.
- OTWAY Harry J. et Von WINTERFELDT Detlof, 1982, « Beyond acceptable risk: On the social acceptability of technologies », *Policy Sciences*, vol. 14, n° 3, pp. 247-256.
- PALARD Jacques, 2007, « L'industrialisation de la Beauce québécoise : développement économique, pouvoir local et identité territoriale », in Xabier ITÇAINA, Jacques PALARD et Sébastien SÉGAS (eds.), *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 83-97.
- POLÈSE Mario et SHEARMUR Richard, 2002, *La périphérie face à l'économie du savoir*, INRS - ICRDR, coll. « Régions et économie du savoir ».
- POLÈSE Mario, 2012, « L'autre 'mystère de Québec'. Regards sur une mutation économique étonnante », *Recherches sociographiques*, vol. 53, n° 1, pp. 133-156.
- PORT DE QUÉBEC, 2011, *Rapport annuel*, 34 p.
- PORT DE QUÉBEC, 2012, *Rapport annuel*, 36 p.
- PORT DE QUÉBEC, 2013, *Rapport annuel*, 30 p.
- PORT DE SEPT-ÎLES, 2011, *Rapport annuel*, 17 p.
- PORT DE SEPT-ÎLES, 2012, *Rapport annuel*, 17 p.
- PORT DE SEPT-ÎLES, 2013, *Rapport annuel*, 17 p.
- RIMMER, P J. 1967, "The search for spatial regularities in the development of Australian seaports 1961-1961/2", *Geografiska Annaler* 49B (1), 42-54.
- SAUCIER Carol, CÔTÉ Gilles, FEURTEY Évariste, FORTIN Marie-José, JEAN Bruno, LAFONTAINE Danielle, GUILLEMETTE Magella, MÉTHOT Jean-François et WILSON James, 2009, *Développement territorial et filière éolienne. Des installations éoliennes socialement acceptables: élaboration d'un modèle d'évaluation des projets dans une perspective de développement territorial durable*, Rimouski, Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, rattachée au Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT), Université du Québec à Rimouski.
- SÉGUIN Michel, 2005, « Déchets solides ou solidarité ? », in Louis GUAY, Pierre HAMEL, Dominique MASSON et Jean-Guy VAILLANCOURT (eds.), *Mouvements sociaux et*

- changements institutionnels : l'action collective à l'ère de la mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 199-214.
- SHINDLER Bruce, BRUNSON Mark W. et CHEEK Kristin Aldred, 2004, « Social acceptability in forest and range management », in M. MANFREDO, J. VASKE, B. BRUYERE, D. FIELD et P. BROWN (eds.), *Society and Natural Resources: A Summary of Knowledge*, Jefferson, Modern Litho Press.
- SLACK, B ; WANG, J. 2002, "[The challenge of peripheral ports: an Asian perspective](#)", *GeoJournal* 56 (2), 159-166.
- SLACK, B. 2007, "Terminalisation of seaports" in J. WANG, D. OLIVIER, TH. NOTTEBOOM, B. SLACK, (Eds) *Ports, Cities and Global Supply Chains*, (Aldershot: Ashgate), 41-50.
- STATISTIQUE CANADA, 2012, *Le transport maritime au Canada 2011*, 191 p.
- SZARKA Joseph, 2007, *Wind power in Europe: politics, business and society*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, N.Y, Palgrave Macmillan, coll. « Energy, climate, and the environment series », 228 p.
- SZARKA Joseph, COWELL Richard, ELLIS Geraint, STRACHAN Peter A. et WARREN Charles (eds.), 2012, *Learning from Wind Power: Governance, Societal and Policy Perspectives on Sustainable Energy*, New York, Palgrave Macmillan, 282 p.
- TAAFFE E, MORRILL R, GOULD P. 1963, "Transport expansion in underdeveloped countries: a comparative analysis", *Geographical Review* 53 (4) 503-529.
- VILLENEUVE Paul, 2014, « Le Port de Québec comme mégaprojet : une insertion territoriale difficile », *Organisations et Territoires*, vol. 23, n° 3, pp. 49-53.
- WÜSTENHAGEN Rolf, WOLSINK Maarten et BURER Mary Jean, 2007, « Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept », *Energy Policy*, vol. 35, n° 5, pp. 2683-2691.