

À la recherche d'une raison d'être : le complexe portuaire de Gros-Cacouna

Charles Brassard et Peter Harrison

Volume 25, numéro 65, 1981

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/021516ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/021516ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (imprimé)

1708-8968 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Brassard, C. & Harrison, P. (1981). À la recherche d'une raison d'être : le complexe portuaire de Gros-Cacouna. *Cahiers de géographie du Québec*, 25(65), 255–268. <https://doi.org/10.7202/021516ar>

Résumé de l'article

Les promesses de développement d'un complexe portuaire moderne dans la région de Gros-Cacouna remontent à 1897. L'analyse qui suit examine le sort des nombreuses propositions ayant vu le jour depuis cette époque. Deux projets majeurs d'intérêt courant, soit celui de la compagnie *Misener* et celui lié au Projet pilote de l'Arctique, font l'objet d'une attention particulière. On discute également de l'approche relativement nouvelle adoptée par le Gouvernement du Québec quant à l'évaluation des impacts sur l'environnement.

À LA RECHERCHE D'UNE RAISON D'ÊTRE : LE COMPLEXE PORTUAIRE DE GROS-CACOUNA

par

Charles BRASSARD* et Peter HARRISON*

*Département de géographie, Université d'Ottawa,
Ottawa, Ontario*

RÉSUMÉ

Les promesses de développement d'un complexe portuaire moderne dans la région de Gros-Cacouna remontent à 1897. L'analyse qui suit examine le sort des nombreuses propositions ayant vu le jour depuis cette époque. Deux projets majeurs d'intérêt courant, soit celui de la compagnie *Misener* et celui lié au Projet pilote de l'Arctique, font l'objet d'une attention particulière. On discute également de l'approche relativement nouvelle adoptée par le Gouvernement du Québec quant à l'évaluation des impacts sur l'environnement.

ABSTRACT

The people of Gros-Cacouna have been promised efficient and modern port facilities since 1897. This article discusses the fate of various proposals made since then, including the recent plans by the *Misener* corporation and the Arctic Pilot Project. The new approaches to environmental impact assessment used by the Québec government are also detailed.

* * *

* M. Charles Brassard est étudiant gradué au Département de géographie à l'Université d'Ottawa. Le Dr Peter Harrison, qui était professeur agrégé au même département, est maintenant directeur adjoint de la Division de la politique de l'énergie et des ressources, ministère des Finances (Ottawa). Cet article représente seulement les opinions des auteurs et n'engage en rien le gouvernement fédéral. La recherche sur laquelle cet article est basé faisait partie du « Canada Ports Project » (dirigé par le Prof. H. Roy Merrens, York University) du « University of Toronto/York University Joint Transportation Centre ».

Situé tout près de la ville de Rivière-du-Loup, le port de Gros-Cacouna constitue un immense espoir de croissance économique pour une région particulièrement défavorisée. L'historique du développement de ce port en eau profonde révèle une longue série de réalisations partielles et de remises en question suivant les aléas d'une conjoncture socio-politique et économique capricieuse. Finalement, la construction par le gouvernement fédéral d'un havre public à vocation locale et régionale s'est concrétisée suite à un investissement de 12,5 \$ millions. Cependant, cette dernière réalisation n'est aucunement rattachée à l'idée exprimée par des intérêts privés et visant à faire de Gros-Cacouna un port majeur de transbordement de vrac solide. Les développements récents de la technologie maritime (v.g. bateaux de fort tonnage) semblent justifier le bien-fondé d'une telle entreprise.

Plus récemment, une agitation plus marquée s'est manifestée dans cette région du Bas-Saint-Laurent. On sait que les promesses de construire une installation portuaire en eau profonde et de créer les nombreux emplois indispensables à la région remontent à plus de 80 ans. Tout le monde est descendu dans l'arène afin de militer en faveur d'un développement — Chambres de commerce, hommes politiques à l'échelon provincial, membres du Cabinet fédéral et même les curés de l'endroit. L'ère des promesses est désormais révolue et l'île de Gros-Cacouna est peut-être sur le point de revendiquer son rôle au sein du réseau de transport moderne du Canada. Un consortium d'entreprises audacieuses et avant-gardistes, dont plusieurs jouissent de l'appui de fonds publics, se propose de construire un terminal méthanier à l'île de Gros-Cacouna. Le plan, connu sous le nom de « Projet pilote de l'Arctique », prévoit le transport du gaz naturel liquéfié (GNL) de l'île Melville, dans l'Arctique canadien, jusqu'aux marchés du sud-est du pays, possiblement à Gros-Cacouna. Il ne faut pas s'étonner de voir la région s'agiter. Malheureusement, l'installation de GNL proposée pourrait s'avérer une illusion et venir s'ajouter à une liste déjà trop longue de déceptions.

L'analyse qui suit vise donc à mettre en lumière les éléments significatifs de la problématique du développement du port de Gros-Cacouna et à amener le lecteur intéressé à mieux comprendre les implications de la réalisation d'un tel projet dans le contexte d'une région géographique singulière.

CONTEXTE GÉOGRAPHIQUE ET SOCIO-ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

Un bref aperçu de la région de Rivière-du-Loup permet d'abord de situer le contexte socio-économique dans lequel prend place le développement portuaire. L'agglomération de Rivière-du-Loup est localisée sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent. La population des diverses communautés qui la composent se chiffre à près de 18 000 habitants. La cité de Rivière-du-Loup s'impose comme centre industriel et commercial régional. Autour de ce pôle se regroupent des activités du secteur primaire : l'agriculture (secteur de base important), la forêt, les mines, les tourbières et la pêche. L'industrie manufacturière est diversifiée, les principaux groupes industriels étant la fabrication de papier et de pâte de bois, l'industrie textile, l'industrie métallique et celle des aliments et boissons. L'infrastructure municipale et les services sont complets, desservant les besoins de la région immédiate¹.

L'économie de la région est historiquement reliée aux voies de transports. Rivière-du-Loup a déjà été un centre ferroviaire important. D'autre part, la région offre un débouché vers la mer pour la contrée avoisinante. En ce sens on peut parler d'échanges relativement importants rive nord/rive sud en ce qui a trait à divers produits

Tableau 1

**Marché du travail, région de Rivière-du-Loup, Kamouraska, Témiscouata
(1977-1978)**

Population totale	86 240
Population active	34 355
Personnes occupées	28 575
Chômeurs	5 780
Taux de chômage	16,6%
Taux d'activité	51,9%

Source : ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration du Canada.

agricoles et à certaines ressources naturelles. L'arrière-pays de Rivière-du-Loup s'étend loin à l'intérieur des terres, englobant les comtés de Rivière-du-Loup, Kamouraska et Témiscouata, le nord-ouest du Nouveau-Brunswick et le nord de l'état du Maine. Rivière-du-Loup se veut le point de rencontre de plusieurs grandes routes : la route transcanadienne vers le Bas-Saint-Laurent reliant Québec et Montréal aux centres des Maritimes, et la route transgaspésienne se greffant à ce réseau majeur. Deux réseaux ferroviaires importants soulignent également cette vocation. Le réseau national relie le Bas-Saint-Laurent, la vallée de la Matapédia, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Le réseau transcontinental relie la région aux états américains. Sur le plan maritime, les installations actuelles de Rivière-du-Loup servent de quai d'attache pour les traversiers effectuant la navette entre cette dernière ville et Saint-Siméon sur la rive nord. De plus, elles permettent la manutention d'un certain volume de marchandise, quoique l'importance de cette fonction diminue progressivement. On peut également rattacher au système de communication, la présence d'un aéroport municipal.

La région de Kamouraska/Rivière-du-Loup/Témiscouata possède la plus forte concentration de main-d'oeuvre dans le Bas-Saint-Laurent/Gaspésie. Elle regroupe une population totale de plus de 88 000 habitants avec une population active de près de 35 000. La structure de cette main-d'oeuvre est répartie de la façon suivante : 22% dans le secteur primaire, 13% dans le secondaire, et 65% dans le tertiaire. Le tableau 1 détaille le marché du travail dans la région concernée.

Vraisemblablement en raison du manque d'opportunité d'emplois, la région de Rivière-du-Loup souffre d'une émigration de main-d'oeuvre dans la catégorie d'âge 18-24 ans principalement. Cette perte contribue à un vieillissement de la main-d'oeuvre et de la population en général. Une pareille tendance pourrait certes préoccuper l'industrie. On note toutefois une certaine capacité à récupérer la main-d'oeuvre locale qualifiée établie à l'extérieur et ainsi peut-on compter sur un bassin de main-d'oeuvre considérable.

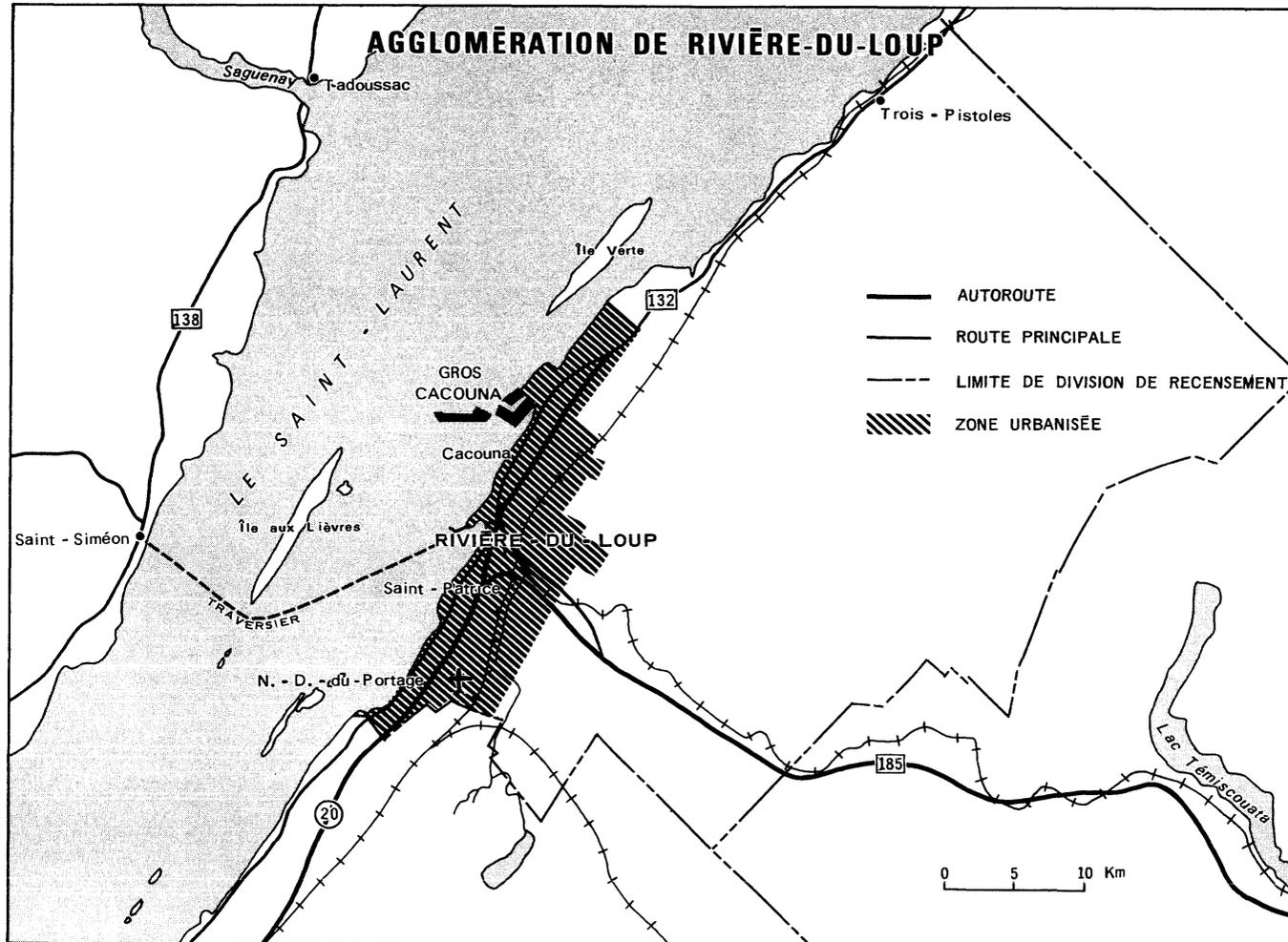
HISTORIQUE DE LA MISE EN PLACE

Premiers efforts

Les origines du projet d'implantation d'un port dans la région de Rivière-du-Loup ne datent pas d'aujourd'hui.

En 1897, Sir Wilfrid Laurier faisait lui-même la promesse de promouvoir l'aménagement d'une jetée qui permettrait aux steamers de faire escale. Depuis cette époque,

Figure 1



Source: Gouvernement du Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce

beaucoup d'énergies ont été dépensées dans la promotion de différents projets d'aménagement portuaire. En 1959, le Comité interrégional des voies de communications (regroupant les intérêts d'individus et de groupes des comtés de Rivière-du-Loup, Kamouraska et Témiscouata) présente un mémoire à l'Honorable Howard Greene, Ministre des Travaux Publics, sur la nécessité d'aménager de nouvelles installations portuaires dans la zone Rivière-du-Loup/Cacouna. Le jour de la fête du travail de cette même année un défilé monstre est organisé par le comité en question afin de sensibiliser l'opinion publique et gouvernementale au sujet. Grâce à ces premiers efforts concrets le gouvernement fédéral commence à s'intéresser au projet. M. Diefenbaker garantit même aux promoteurs de 1959 la mise en marche de travaux. En 1962, son successeur, Lester B. Pearson s'engage aussi au nom du parti libéral à mener à terme le projet du port de Gros-Cacouna. Le ministère des Travaux Publics va même jusqu'à autoriser la construction d'un modèle du site, connu pour son eau profonde et pour ses conditions d'englacement favorables².

À l'époque, les appuis au projet proviennent de partout, y compris de nos voisins du nord de la Nouvelle-Angleterre. L'aménagement d'un port sur le Saint-Laurent fournirait à cette région une voie d'accès au fleuve pouvant profiter au développement de ces états. C'est par un besoin de revitalisation de l'économie locale via la voie maritime du Saint-Laurent qu'on s'intéresse à la mise de l'avant du projet. Gros-Cacouna se présente alors comme une solution aux problèmes communs de transport affectant trois régions : le sud-est du Québec, le nord-ouest du Nouveau-Brunswick et le nord de l'état du Maine.

Aménagement d'une infrastructure

Au mois de mars 1964, le Conseil du Trésor du gouvernement fédéral approuve l'aménagement d'installations portuaires à Gros-Cacouna au coût approximatif de 6,9 millions de \$. On adjuge ensuite les contrats relatifs à l'exécution d'une première phase de travaux : construction de deux brise-lames et d'une voie d'accès. À la fin de 1965, on commence à songer à la deuxième étape, soit le dragage de la rade à 40 pieds (marée basse normale). Ce n'est qu'en janvier 1967 qu'un contrat est donné pour le dragage d'un chenal et du bassin intérieur. Entre-temps, une entreprise impliquée dans la manutention du grain manifeste l'intérêt de s'installer dans le port. Mais en avril de la même année, une lutte inter-syndicale concernant les entrepreneurs affectés au dragage, paralyse le chantier. En raison des difficultés reliées au projet, la compagnie se retire alors qu'elle avait promis de s'y installer. Le ministère des Transports se voit ainsi dans l'obligation de résilier le bail négocié avec l'entreprise en raison du retrait de celle-ci. En mars 1969, les dépenses effectuées pour l'aménagement du port de Gros-Cacouna se chiffrent à 8,8 millions de \$.

Devant l'absence d'usagers éventuels, le gouvernement fédéral cesse tout investissement dans ce projet³.

Impasse

Gros-Cacouna pouvait alors être vu selon certains comme une impasse totale et une perte regrettable des fonds publics. Les campagnes électorales, fédérales comme provinciales, n'ayant fait au cours des années que relancer l'idée et les promesses d'aménagement d'un port et de développement économique régional, n'ont contribué qu'à renforcer l'image d'un ballon politique. Chez d'autres, supporteurs actifs de l'implan-

tation d'un port, il s'agissait de donner gratuitement à une région économiquement défavorisée, un outil de développement et de promotion industrielle.

Chantier de projets et d'études

À partir des années '70, toute une série d'études voient le jour. Elles soulèvent autant d'oppositions et de critiques que d'approbations, et voient les vocations portuaires se succéder les unes après les autres. La population et les promoteurs régionaux, de leur côté, voient dans la construction d'un port à Gros-Cacouna l'occasion rêvée d'assurer le développement économique de la région. Un complexe portuaire est alors vu comme un instrument de développement indispensable. D'un autre côté, l'autorité gouvernementale appuyée par des intérêts divers, est sceptique sur le bien-fondé d'un projet quelconque. Le début des années '70 voit apparaître entre autres l'idée de créer à Gros-Cacouna un port en eau profonde susceptible de recevoir des gros pétroliers⁴. Bien que le projet de développement retienne l'appui du gouvernement du Québec, la question du port pétrolier demeure en suspens pendant plusieurs années. L'idée d'un superport à pareille vocation provoque de vives oppositions de nature et origines diverses. La question environnementale et les risques du projet qui y sont associés soulèvent de nombreuses inquiétudes⁵. Le gouvernement fédéral, qui se voit pris constamment entre ses devoirs économiques et les retombées politiques d'une décision, remet continuellement la décision finale sur Gros-Cacouna.

Simultanément, la compagnie *Misener Transportation*, après avoir commissionné plusieurs études, conclut que Gros-Cacouna offre les conditions idéales pour devenir un port de transbordement de vrac solide. La compagnie, qui s'intéresse au site de Gros-Cacouna depuis quelques années déjà, y va de l'avant avec une offre d'investissement de l'ordre de 137 millions de \$, et une nouvelle vocation se dessine. En avril 1975 le gouvernement Bourassa apporte son appui au projet de la société *Havre Champlain Inc.*, filiale québécoise de *Misener*⁶. L'urgence d'un développement ayant des retombées économiques dans l'Est du Québec se fait pressante aux yeux du gouvernement québécois. En juin de la même année, promoteurs régionaux, autorités municipales de Rivière-du-Loup et les responsables de *Misener* en viennent à une entente en vue de l'aménagement d'un port au coût de 137 millions de \$. Toutefois, Jean Marchand est toujours réticent et craint les répercussions éventuelles de l'aménagement d'un tel port (transbordement de marchandises en vrac, silos à grains, installation possible d'une aciérie) sur les autres installations portuaires du Saint-Laurent et des Maritimes.

Déblocage d'un projet

L'arrivée de M. Otto Lang au poste de ministre des Transports en 1976 ouvre selon plusieurs la discussion sérieuse avec *Misener*. Alors que les négociations entre le fédéral et la compagnie *Havre Champlain Inc.* se poursuivent toujours quant à l'implantation d'un superport de transbordement de vrac solide seulement, le ministre annonce officiellement en octobre 1977 la réalisation d'un quai régional à Gros-Cacouna, nécessitant un investissement de 12,5 millions de \$. Les travaux de dragage et de remplissage, puis la construction d'un premier quai commercial débutent en 1978. La construction d'un hangar était également prévue sur les terrains aménagés à cette fin.

Alors que l'on procède à la finalisation du projet Havre Champlain, projet révisé et transformé qui représente désormais un investissement de l'ordre de 335 millions de \$, et que la construction du quai régional progresse de façon significative, le gouvernement libéral canadien est défait aux élections fédérales de 1979. L'arène politique fait

Tableau 2

Déboursés pour l'aménagement du port de Gros-Cacouna, en 1969

Construction, première étape	4 100 000 \$
Construction, deuxième étape	4 426 000 \$
Acquisition de terrains	106 000 \$
Divers	171 000 \$
TOTAL	8 803 000 \$

Source : rapport de l'Auditeur général — 1969.

une autre victime. La venue d'un nouveau gouvernement conservateur au pouvoir provoque un délai suffisamment long pour que l'inévitable se produise de nouveau. Le jour où la signature d'un accord est prévue, plusieurs dignitaires et personnalités de marque se donnent rendez-vous à Gros-Cacouna. Retenu à Ottawa par le débat entourant la présentation du budget conservateur, le ministre des Transports ne peut se présenter à la cérémonie, et l'auguste assemblée est laissée à elle-même. L'intermède du gouvernement conservateur prend donc fin, en février 1980 suite à la défaite de son budget en Chambre. L'accord sur Gros-Cacouna est une fois de plus relégué aux coulisses et l'achèvement des dernières phases du port fédéral est retardé.

Forts de leur histoire, les projets de superport de transbordement de vrac solide et de port régional fédéral ont repris un nouveau souffle. Les installations fédérales sont désormais opérationnelles et comprennent une rade capable d'accueillir des navires de fort tonnage, un quai de déchargement pour cargo général, d'une longueur de 200 mètres, un entrepôt d'une superficie de 2 500 mètres carrés et une aire d'entreposage pour vrac solide. Jusqu'à ce jour, la proposition de la firme *Havre Champlain Inc.* est demeurée au niveau de l'accord de principe et aucune activité de construction n'a encore eu lieu.

LES PROJETS MAJEURS

Possibilités d'étroits rapports

Les deux projets considérés pour le moment suggèrent la cohabitation éventuelle de deux entités distinctes administrativement dans un même complexe portuaire : l'entreprise privée autonome d'une part, et le port de cargo général, un havre public sous juridiction du gouvernement fédéral d'autre part. Tout en n'étant pas nécessairement un phénomène nouveau cette initiative promet d'être intéressante à suivre. Ce qui rend ce projet particulièrement original a trait nommément à l'aspect de gérance autonome de l'entreprise privée pour le secteur qui lui est assigné, soit le transbordement de vrac solide, ce qui fait certes contraste avec les modes d'opération des installations portuaires traditionnelles. Quant au port de cargo général (havre public), il est plutôt doté d'une vocation régionale et implique une participation effective des pouvoirs publics, tant au stade des aménagements qu'à celui de l'opération fonctionnelle du port.

Bien que ce havre commercial se veuille finalement un pas concret vers l'utilisation réelle de l'infrastructure de base créée une dizaine d'années auparavant, le développement qui pourrait s'ajouter au complexe portuaire de Gros-Cacouna doit être envisagé à une tout autre échelle en raison de sa nature et des répercussions possibles sur la région.

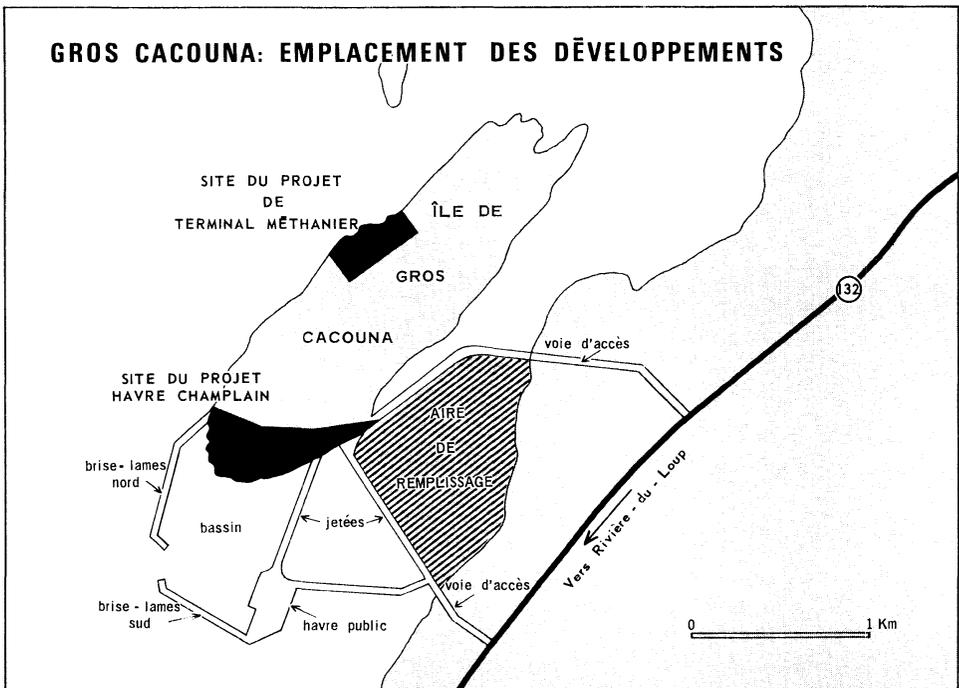
Le transbordement de vrac solide dans l'Est du Canada

La situation actuelle du transport et du transbordement de vrac solide dans l'Est du Canada explique le rôle éventuel de la mise en place d'un complexe portuaire destiné à cette fin. Le Canada exporte une bonne partie de ses ressources (brutes ou semi-transformées). Une des voies d'évacuation les plus utilisées origine des Grands Lacs pour se diriger vers la voie maritime du Saint-Laurent et l'océan Atlantique. Les marchandises expédiées viennent par trains jusqu'aux ports des Grands Lacs, puis par bateaux jusqu'aux ports de transbordement du Saint-Laurent. Les lacquiers font donc le lien entre les ports des Grands Lacs et ceux du Saint-Laurent. La spécialisation du transport et la quantité de marchandise transportée rendent les mouvements de transbordement importants. Par exemple, 90% des céréales canadiennes exportées via l'Est du Canada sont transportées par des lacquiers. En sens inverse, ces mêmes lacquiers rapportent du minerai de fer vers les centres industriels des Grands Lacs. Le projet portuaire de Gros-Cacouna se destine donc au transfert de marchandises de ces lacquiers à des navires océaniques, et vice-versa.

Un investissement audacieux

La question du marché potentiel est toujours demeurée un élément clé du débat entourant la possibilité d'implanter un superport dans le Bas-Saint-Laurent. Les études se sont succédées selon le type de port envisagé et suivant les besoins particuliers de l'époque⁷. On observe généralement que la sélection des marchandises d'un marché potentiel est comparable d'une étude à l'autre (fer, charbon, grain et autres), mais que

Figure 2



les quantités (volumes) varient passablement (entre 4 et 25 millions de tonnes par année). Quoi qu'il en soit, la persistance de *Misener* quant à ses intentions se doit d'être motivée par l'intérêt immédiat d'un profit à développer.

Le dernier né

Gros-Cacouna est maintenant victime d'une autre promesse avant même que celles qui l'ont précédée ne se réalisent. Gros-Cacouna doit désormais rivaliser avec le site de Melford Point dans le détroit de Canso (Nouvelle-Écosse) pour l'obtention du terminal méthanier relié au projet pilote de l'Arctique. Pétro-Canada (la compagnie pétrolière nationale), Nova (une société albertaine), Dome Petroleum, Melville Shipping, Panarctic Oils, et TransCanada Pipelines sont les principaux acteurs de ce projet qui en est toujours au stade de la planification.

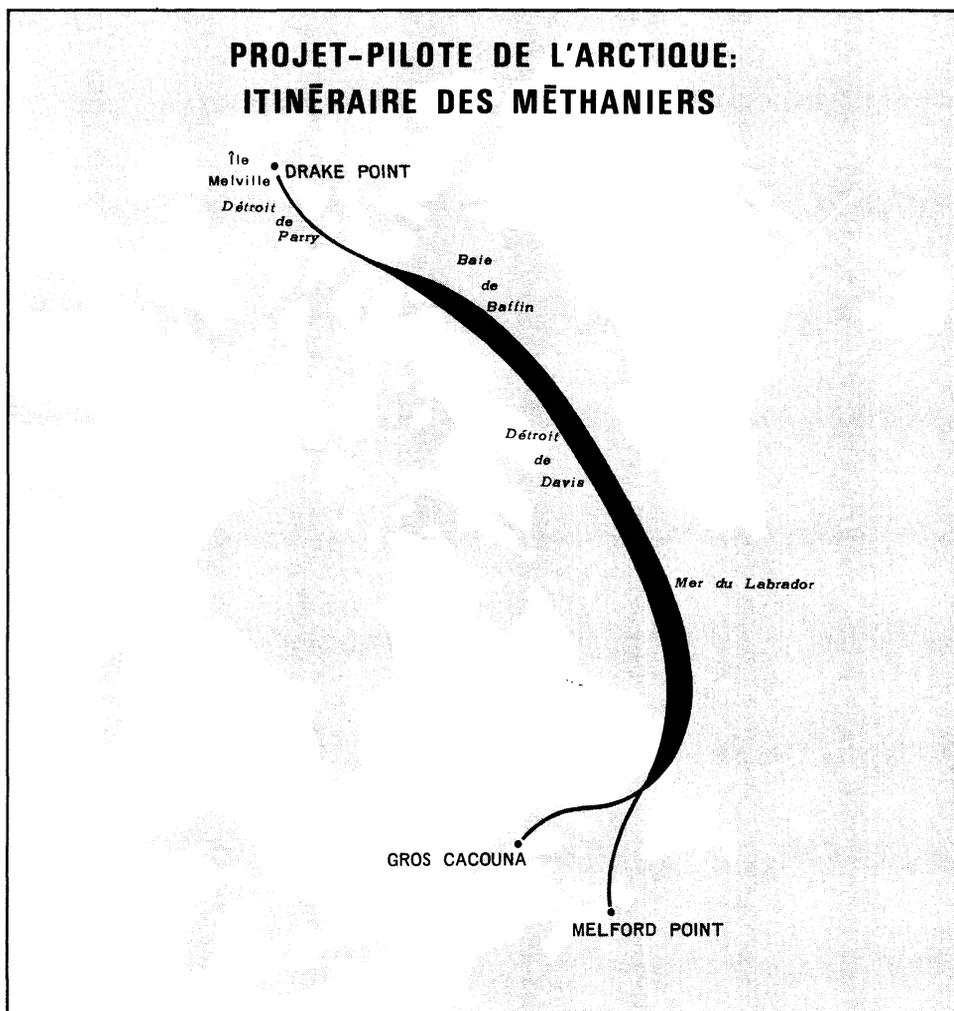
Le projet pilote de l'Arctique se propose de transporter le gaz par pipeline des champs gazifères du nord-est de l'île Melville (Drake Point) vers un terminal de liquéfaction à Bridport Inlet, où le gaz naturel liquéfié (GNL) sera chargé à bord de méthaniers brise-glaces. Les navires emprunteront le détroit de Parry, la Baie de Baffin, le détroit de Davis, la mer du Labrador et le détroit de Belle-Isle pour se diriger vers un terminal situé dans le sud-est du Canada, et opéré par TransCanada Pipelines. Le gaz liquide y sera entreposé puis vaporisé et enfin distribué aux marchés de consommation à travers un réseau existant et projeté de gazoducs⁸. Le terminal lui-même sera composé d'une aire de transbordement, de deux réservoirs servant au stockage du GNL et d'un système de vaporisation du GNL. Ce terminal sur l'île de Gros-Cacouna serait situé au nord du havre public existant et des installations proposées par *Havre Champlain Inc.*

L'existence éventuelle du projet pilote de l'Arctique dépend de toute une série de facteurs interdépendants. Le projet a passé avec succès l'étape du processus d'examen et d'évaluation environnementale pour ses parties nord mais une définition exacte des champs gazifères à l'île Melville doit précéder toute construction dans cette région. Le problème réside actuellement au sud du pays alors que le système de distribution requis n'est pas encore en place. Le gazoduc transQuébec-Maritimes est présentement au stade de la planification et la construction au delà de la ville de Québec ne semble pas imminente. L'emplacement géographique de Gros-Cacouna présente un certain avantage sur le site concurrent du détroit de Canso, à savoir que le gazoduc arrivera à sa porte plus tôt. Toutefois la décision portant sur la localisation du terminal méthanier demeure indubitablement dépendante d'une conjoncture socio-politique capricieuse et Gros-Cacouna pourrait fort bien voir ses espoirs s'évanouir une fois de plus⁹.

LES IMPACTS DU DÉVELOPPEMENT ET LES CONSIDÉRATIONS ENVIRONNEMENTALES

Bien que le projet d'implantation d'un complexe portuaire ait pu rallier à sa cause de nombreux adeptes de calibre et de statuts divers, il a aussi provoqué certaines dissensions politiques et économiques qui ne sont pas sans relation avec la lenteur relative de sa réalisation globale. Sans n'avoir jamais mis le dossier complètement à l'écart, le gouvernement fédéral a toujours été préoccupé par la viabilité économique d'un port majeur de vrac solide, en l'occurrence, et par son impact sur le rendement des autres ports de l'est du Canada.

Figure 3



Source: Arctic Pilot Project & Trans-Canada Pipe-Line

Chez les groupes d'intérêt locaux, l'implantation d'un port a toujours été synonyme de développement économique régional et le gouvernement du Québec a largement contribué à nourrir cet espoir. En 1974, la Corporation de promotion industrielle de la région de Rivière-du-Loup fut mise sur pied avec un premier mandat d'aménager des espaces industriels. Elle se donne un sursis de trois ans pour mener à bonne fin la question de Gros-Cacouna, délai quelque peu optimiste en rétrospective. En ce sens, il serait très difficile de trouver un seul groupe à l'échelon régional associant un impact négatif à l'implantation d'un port à Gros-Cacouna. La seule distinction possible peut se faire entre une faction qui n'anticipe que des éléments positifs d'un investissement éventuel, et une autre qui ne reconnaît aucun résultat concret. Conséquemment, les seuls ayant crié haro sur Gros-Cacouna l'ont fait dans le but de militer en faveur d'un développement.

Ainsi il semble que les considérations environnementales aient toujours joué un rôle secondaire dans les pourparlers en vue de l'implantation d'un superport. Certains remous se sont manifestés de ce côté uniquement au moment où l'on envisageait une vocation de port pétrolier. Antérieurement, la jetée qui ne fut d'aucune utilisation pratique, n'a pas donné lieu à l'engagement d'un processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Le projet n'ayant atteint que le stade d'études économiques et théoriques (jusqu'à récemment), les services de protection de l'environnement n'ont pas exigé la mise de l'avant d'études portant sur l'impact environnemental, même si le site se trouve dans un milieu écologique délicat, étant un lieu de reproduction de plusieurs espèces caractéristiques de la région du golfe du Saint-Laurent¹⁰.

Ce n'est que récemment que Gros-Cacouna a fait l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement, sous les auspices du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du gouvernement du Québec; cette étude fut complétée en juin 1981. La discussion a porté sur un volet du projet pilote de l'Arctique susmentionné. Les installations proposées pour l'île de Gros-Cacouna dans le cadre du projet pilote de l'Arctique sont de nature spéculative à l'heure actuelle et aucune décision sur la localisation n'est encore rendue. L'avenir nous dira si le processus d'audiences publiques aura simplement contribué à rehausser les espérances de la collectivité.

L'évaluation des impacts sur l'environnement

Suivant l'exemple de plusieurs autres provinces, le Québec a développé un système d'évaluation d'impacts sur l'environnement destiné à des projets de grande envergure. La procédure d'évaluation vise à la fois des propositions du secteur public et privé ayant le potentiel d'éveiller des préoccupations d'ordre socio-économique ou écologique. Les procédures adoptées à l'échelon provincial s'ajoutent au processus fédéral d'examen et d'évaluation d'impacts environnementaux, mais se rapportent à des questions qui ne tombent pas directement sous la tutelle fédérale. Comme nous pourrions le constater plus loin, certaines propositions de développement telle que celle de Gros-Cacouna sollicitent la participation des deux échelons de gouvernement, et dans ce cas les dispositions sont prises afin de coordonner le travail des institutions impliquées dans le processus d'évaluation. Au Québec, la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement est définie par une loi. Deux décrets relatifs à la loi sur la qualité de l'environnement portent sur la procédure à suivre lors de l'évaluation et l'examen des impacts de certains projets sur l'environnement et sur les arrangements institutionnels mis en place pour procéder à ces évaluations¹¹.

La mise en place du processus exige avant tout la préparation d'une étude d'impact sur l'environnement. Le promoteur doit soumettre au ministre de l'Environnement un avis dans lequel il décrit la nature de son projet. Le ministre indique alors à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement qu'il doit préparer. La responsabilité de préparer les documents pertinents revient donc au promoteur et à ses consultants. Une fois complétée et conforme aux directives émises par le ministère, l'étude d'impact est soumise au ministre. Celui-ci doit ensuite la rendre disponible au grand public.

Les modifications apportées à la loi sur la qualité de l'environnement au cours des dernières années ont contribué à perfectionner le processus de participation des citoyens en y incorporant une certaine formalité. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a récemment été créé dans le but de coordonner et de promouvoir la participation des citoyens dans le cadre du processus d'évaluation des impacts sur

l'environnement. Bien qu'il soit subventionné et qu'il relève directement du ministre de l'Environnement, le Bureau a été créé comme une entité complètement autonome. Il est composé d'un groupe de commissaires permanents auquel peuvent également s'ajouter des membres additionnels lorsque les circonstances l'exigent. Les membres sont dotés des pouvoirs accordés aux commissions d'enquête. Bien qu'il soit parfois appelé à enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement, le Bureau est principalement appelé à intervenir dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Son rôle est de rendre l'information relative au projet évalué accessible à la population, et de donner la chance aux citoyens concernés d'exprimer leur point de vue sur le sujet. À cette fin, et à la demande du Ministre, le Bureau verra à tenir audience¹². Cette dernière se déroule en deux étapes. À la première rencontre, l'initiateur du projet a la chance d'exposer en détail sa proposition et de répondre aux questions pouvant provenir de l'auditoire ou des commissaires. À la deuxième rencontre, toute personne ou groupe peut présenter un mémoire et faire valoir oralement son point de vue sur le projet, l'étude d'impact et autres documents rattachés au dossier à l'étude. Au cours des deux rencontres, les commissaires agissent comme médiateurs et veillent au bon déroulement de la séance en intervenant de façon opportune. Aux termes de l'audience, un rapport rédigé par les commissaires et comportant une série de recommandations est déposé en vue de l'analyse ministérielle. À son tour le Ministre est tenu de rendre ce document public dans un délai de soixante jours. L'analyse du dossier par le Conseil des ministres précède l'annonce publique de la décision finale.

Le cheminement du processus, du dépôt de l'avis de projet à la prise de décision finale, peut sembler long et complexe mais les règlements et procédures assurent non seulement une certaine harmonie entre les diverses étapes mais aussi la participation effective du public avant que les décisions ne soient prises.

Quelques éléments intéressants attirent notre attention à ce point. Premièrement, la nomination en permanence des commissaires siégeant sur les différentes commissions d'enquête garantit une certaine continuité au niveau des audiences et des délibérations. De plus le maintien d'un « noyau » stable favorise l'établissement d'une expertise. Deuxièmement, les contraintes temporelles associées aux diverses étapes du processus d'audiences publiques assurent la démarcation des points décisionnels importants. Il importe de souligner que les mécanismes destinés à l'évaluation des impacts sur l'environnement et à la participation des citoyens à ce processus sont fixés par la loi et ne sont pas uniquement le résultat d'une décision prise par un conseil de ministres.

L'analyse de Gros-Cacouna

En septembre 1980 le projet pilote de l'Arctique avait progressé au point où l'opérateur potentiel d'un terminal dans le sud-est du pays, TransCanada PipeLines, commençait à chercher un site possible et à soumettre ses demandes spécifiques de développement. Gros-Cacouna était devenu une option possible avec le site de Melford Point cité plus haut. Que l'idée origine d'une préoccupation environnementale sérieuse ou de l'intention de rendre le site de Gros-Cacouna plus désirable en éliminant tout obstacle potentiel demeure une question douteuse, mais en octobre 1980, le ministre de l'Environnement du Québec confiait au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement le mandat d'enquêter et de tenir une audience publique relativement au projet d'implantation d'un port et d'un terminal méthanier à Gros-Cacouna. Deux points devaient être à l'agenda : la construction d'un quai destiné au déchargement, et la cons-

truction d'une installation de vaporisation de GNL, deux projets assujettis par la loi à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Une commission de cinq membres fut formée pour l'occasion, y inclus trois membres permanents du Bureau et un représentant du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Deux séances ont eu lieu tel que requis. À la première rencontre, le niveau de participation des citoyens a été décevant. On peut attribuer cet état de chose à une fausse perception de la nature de l'audience par la population locale, et à sa prudence face à l'écho de remous familiers entourant des promesses de développement n'ayant donné lieu qu'à des déceptions successives. Cette situation a pu mettre les commissaires un peu mal à l'aise. Toutefois, le mandat du Bureau est bien de publiciser les rencontres et non d'agir comme organisateur ou animateur à part entière. Un intérêt manifestement plus grand a caractérisé la deuxième rencontre alors que les présages d'apports économiques liés à la construction de l'installation de GNL ont fait surface. Bien qu'un certain impact se situe au niveau de la construction du port, ce n'est que durant cette période de trois ou quatre ans que le projet pourra avoir une influence régionale sur la structure de l'emploi. Il est donc très improbable que l'installation proposée provoque le stimulus économique espéré, à longue échéance.

En juin 1981, le ministre annonçait une décision favorable au sujet de l'implantation d'un terminal de GNL à Gros-Cacouna. Le site satisfait donc les exigences liées à la protection de l'environnement et cette conclusion laisse le champ libre à un développement possible¹³.

CONCLUSION

On ne saura pas si Gros-Cacouna obtiendra les installations espérées, avant que ne soit rendue publique la décision de l'Office national de l'énergie au sujet du projet pilote de l'Arctique, possiblement vers la fin de l'année 1982.

Par ailleurs, l'adhésion à un processus d'évaluation des impacts sur l'environnement défini au niveau provincial peut poser quelques difficultés aux autres développements toujours proposés à Gros-Cacouna. En effet, la soumission présentée par *Havre Champlain Inc.* relative à l'implantation d'un port majeur de transbordement sur le site situé à l'autre extrémité de l'île de Gros-Cacouna, n'a jamais été assujettie à une procédure comparable. Bien qu'on en soit venu à une entente de principe, la compagnie doit toujours faire part de son évaluation et examen des impacts sur l'environnement selon la loi québécoise sur la qualité de l'environnement. Vu la décision récente concernant la construction éventuelle d'installations liées au projet pilote de l'Arctique et les conclusions tirées sur les conséquences environnementales, on peut présumer que le projet de port de transbordement ne comporte pas d'éléments susceptibles de soulever une opposition le rendant irréalisable, et que *Havre Champlain Inc.* devra tout simplement s'embarasser d'une formalité pour le moins dispendieuse et fastidieuse.

Cette brève analyse a tenté de faire le point sur la nature et l'évolution d'un projet d'établissement d'un port en eau profonde à Gros-Cacouna. Depuis ses origines les plus lointaines, l'idée s'est progressivement développée à coups de controverses multiples, d'études et de rapports plus ou moins fouillés et de réalisations partielles échelonnées sur un nombre relativement considérable d'années. Le développement portuaire

de Gros-Cacouna constitue finalement un défi de taille tant pour les gouvernements en cause que pour l'entreprise et la population régionale bien qu'il ait été une source de frustrations étroitement liée à un contexte socio-politique et économique versatile.

NOTES

¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978) *Dossier économique — Rivière du Loup*. Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce.

² GENDRON, Rosaire (1970) Le port de mer de Gros-Cacouna. *Hansard*, 23 avril 1970.

³ RAPPORT DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL (1969) *Aménagement partiel d'un port dépourvu d'usagers éventuels, Gros-Cacouna (Québec)*, paragraphe 155, et *Hausse du coût attribuable aux retards dans l'aménagement, Gros-Cacouna (Québec)*, paragraphe 158.

⁴ DÉRY, Jacques et Associés (1973) *Port pétrolier en eau profonde, étude du choix d'un site*, rapport préparé pour le Ministère des Richesses Naturelles du Québec.

⁵ POLISOIS, Gaby (1974) *Projet de superport pétrolier dans le St-Laurent : impact sur l'environnement*. Rapport préparé pour le Ministère des Richesses Naturelles du Québec.

⁶ *Havre Champlain Inc.* naît en 1971 en tant que filiale québécoise à part entière de *Misener Transportation*, et est gérée par un conseil d'administration à majorité québécoise. La compagnie fut établie uniquement afin de gérer le port de Gros-Cacouna et son développement.

⁷ On retrouve plusieurs études portant sur la question du marché potentiel, notamment, DESJARDINS, SAURIOL & Ass., SWAN WOOSTER ENGINEERING et MAJOR & MARTIN Inc. (1977) *Sous comité du vrac solide*, (étude de Gros-Cacouna comme superport de vrac solide au Québec); et C.D. HOWE Co Ltd (1971) *Rapport sur l'étude d'implantation d'un port de transbordement, Gros-Cacouna*; et MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE (1974) *Les retombées économiques d'un superport sur le St-Laurent*.

⁸ ARCTIC PILOT PROJECT & TRANSCANADA PIPELINES (1980) *Application for a certificate of Authorization to Construct an LNG Terminal at Gros-Cacouna, Province of Québec*, Volume 1, Application and Summary.

⁹ SURETTE, Ralf (1981) A Gas Battle Both Sides could Lose. *The Globe and Mail*. Toronto, 3 mars 1981, page 7.

¹⁰ INRS-OCÉANOLOGIE (1976) *Le développement portuaire de Gros-Cacouna*, rapport présenté au sous-comité interministériel portuaire du Québec, Rimouski.

¹¹ *Loi de la qualité de l'environnement*, 1972, c. 49. Québec, Éditeur officiel, 1979. Voir spécifiquement les sections IIA et IVA de la loi.

¹² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement *Renseignements généraux sur le rôle du Bureau et les études d'impacts sur l'environnement*, non daté.

¹³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (1981) *Rapport d'enquête et d'audience publique, Projet de terminal méthanier à Gros-Cacouna*, 2 volumes. Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

CARTOGRAPHIE

Conception et réalisation : Andrée G.-LAVOIE.

Photographie : Serge DUCHESNEAU.