

Maîtres du fleuve et populations riveraines

Léonce NAUD, géographe

Notes de recherche déposées au
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)
à l'occasion de l'examen du projet de construction d'un quai industriel à Lévis
ainsi que d'une usine de gazéification de gaz naturel liquéfié (projet Rabaska).

Version finale – 7 février 2007.

Maîtres du fleuve et populations riveraines

Plutôt que de restreindre cette réflexion au projet de quai industriel présentement sous examen, on envisagera ce dernier dans le cadre général du type de relations qu'entretiennent les Québécois avec « leur » fleuve. Pourquoi ? Parce qu'on ne peut saisir les ressorts fondamentaux des décisions gouvernementales en matière de projets industrialo-portuaires, ni jouir du recul nécessaire pour en évaluer la pertinence, sans tenir compte de l'actuelle configuration administrative qui prévaut sur le fleuve Saint-Laurent comme sur d'autres cours d'eau navigables au Canada. Cette configuration administrative, qui entraîne dans son sillage une procédure de choix et un type bien particulier de décisions, procède de l'histoire de ce *Dominion* nordique devenu aujourd'hui le Canada. Il sera aussi question de quelques réalisations urbano-portuaires de la grande région de Québec parfois quelque peu analogues avec le projet sous considération.¹

Rapports de pouvoir et légitimation des savoirs

Récemment, dans le quotidien *Le Devoir*, on écrivait à propos de la pensée du philosophe Michel Foucault : « *Après Foucault, il n'est plus possible de distinguer les problématiques reliées au savoir de celles relatives aux rapports de pouvoir.* » Les rapports de pouvoir détermineraient le type même de connaissances qui sont développées. Elle serait donc terminée, la présumée neutralité du savoir par rapport aux rapports de pouvoir, que celui-ci soit politique, commercial, voire militaire ? En fait, Foucault se demandait comment un ensemble cohérent de savoirs peut relativement et rapidement devenir légitime ou, au contraire, marginal. Ici, la préoccupation n'est pas de déterminer quelle connaissance est « vraie » mais plutôt quels mécanismes expliquent l'émergence ou la disparition de certains savoirs dans l'histoire.² Ainsi, dans le cas du projet Rabaska, les savoirs auxquels auront accès les commissaires du BAPÉ seraient eux-mêmes largement la résultante de rapports de pouvoir. Or, quels sont ces rapports de pouvoir à l'œuvre dans le domaine fluvial ?

Le fleuve, domaine liquide de juridiction fédérale

Dans les faits, le projet d'implanter un quai industriel pour méthaniers à Lévis ne découle pas de la géographie favorable du chenal ou du littoral, ni d'un milieu terrestre particulièrement approprié, ni des résultats d'une évaluation socio-économique comparative de divers sites le long du Saint-Laurent. Il procède en grande partie de la configuration administrative qui prévaut sur l'ensemble du fleuve Saint-Laurent ainsi que du mode de gestion du domaine portuaire régional.

Pour ne prendre qu'un exemple : si l'Administration portuaire de Québec (APQ) était un organisme municipal ou provincial plutôt que fédéral comme c'est présentement le cas, son comportement serait fort différent et ses décisions également. Pour une bonne part, les démarches des principaux acteurs en cause s'expliquent ainsi par le cadre institutionnel et légal à l'intérieur duquel ils évoluent. Tant que ce cadre ne fera pas lui-même l'objet d'une remise en question fondamentale, les incongruités sinon les coûteuses absurdités d'aménagement continueront de représenter la norme plutôt que l'exception.

¹ Sur l'impact colonial en matière d'aménagement du littoral à Québec, on lira entre autres : *Québec, 1765-1832, L'évolution d'une ville coloniale*. David-Thierry Ruddle, Ottawa, Musée canadien des civilisations, 1991, 290p. Pour quelques pages de cette recherche : www.gensdebaignade.org/DavidThierryRUDEL.pdf

² *Foucauld arracherait-il des OGM?* Éric Darier, Montréal, *Le Devoir*, 14 janvier 2007, B-6.

Ultramar, un exemple à suivre ?

Récemment, la population apprenait que dans son mémoire au BAPE l'Administration portuaire soutiendrait « *qu'il est temps qu'un projet industriel majeur voie le jour dans notre région. Imaginez, le dernier est la construction d'Ultramar en 1973.* »³ Ultramar comme exemple à suivre ? Pourtant, point n'est besoin d'être grand clerc pour comprendre qu'il serait inconcevable de nos jours de construire une raffinerie sur une rive quelconque du fleuve à la hauteur de Québec, compte tenu du danger indescriptible que représentent des navires chargés à bloc de centaines de milliers de tonnes de pétrole lourd circulant été comme hiver devant la Capitale. Comme d'habitude, les « autorités » régionales, tétanisées depuis des décennies, sont demeurées coites.

Quelques autres exemples: la localisation d'une gare maritime à la Pointe-à-Carcy plutôt que sur le quai de la Garde côtière, le projet d'un terminal de vrac devant Sillery (Lauralco), le projet de quais industrialo-portuaires sur la péninsule de Beauport jouxtant un développement grand public⁴, le projet de conserver l'Édifice du Havre pour en faire une gare maritime (1992), l'élimination du bassin maritime devant la ville historique (1980), le remplissage du bassin Louise (1975), le projet d'un débarcadère *roll-on roll-off* au Bassin Brown, etc.⁵

Gestion du trafic fluvial : comparaison entre le Québec et l'Égypte

Il existe une analogie à établir entre le rôle que jouent les administrations portuaires au Canada (y compris celle de Québec) et le comportement des administrations métropolitaines à l'époque des colonies. Par voie de conséquence, l'attitude administrative du gouvernement du Québec par rapport au fleuve apparaît assez semblable à celle qui prévalait en Égypte avant la nationalisation du canal de Suez (1956). Les autorités égyptiennes du temps pouvaient contempler de loin le canal et son trafic maritime mais non le gérer, l'administrer et chercher à en tirer profit, toutes fonctions régaliennes que l'Angleterre avait conservées pour elle-même. Au sujet du Port, on a remarqué que « l'étendue de son pouvoir actuel est un reliquat d'un partage tout à fait dépassé des pouvoirs entre les trois paliers politiques ».⁶

Pour le gouvernement provincial ainsi que pour une bonne partie de la population, le Saint-Laurent demeure donc forcément avant tout un simple *panorama*. On ouvrira à coups de millions de dollars des *fenêtres* sur un fleuve dont l'eau restera inaccessible à la population tandis que la gestion du cours d'eau, son administration, son contrôle et ses accès publics en milieu urbain demeureront fermement entre les mains du gouvernement fédéral.

Bref, à Québec, la gestion et le contrôle des activités fluviales et portuaires relève d'un monopole qu'exercent une poignée d'administrateurs fédéraux dont la population ignore le plus souvent jusqu'à l'existence. Ces derniers occupent collectivement la puissante niche sociétale aujourd'hui délaissée par la communauté anglophone de Québec, dont la force avait quelque chose à voir avec celle de la *Royal Navy*. En effet, les marchands anglais ont longtemps exercé une influence prépondérante dans le domaine portuaire et maritime tandis que l'élément français s'étendait dans le reste de l'agglomération, plus loin du fleuve.

³ *Les dossiers chauds au port de Québec*. Anne Drolet, Le Soleil, 3 janvier 2005, p. 5. La citation est attribuée à M. Ross Gaudreault, président directeur-général de l'Administration portuaire de Québec.

⁴ On lira avec profit : *Baie de Beauport : Cadeau du fédéral à la population ou au Port de Québec?* par Jean Lacoursière. Source : <http://www.windsurfing.qc.ca/articles.php?ArticleID=504&lock=0>,

⁵ Pour des perspectives urbano-portuaires à Québec : *Visions contrastées : les rivages de Montréal et de Québec, au Canada – Nice 2000* : www.cmquebec.qc.ca/documents/gd_memoires2/m4_1_lonce_naud_copy1.pdf ou bien *Québec, ville, port et fleuve* : www.cmquebec.qc.ca/documents/gd_memoires2/m4_3_lonce_naud_copy3.pdf.

⁶ *Le prince Ross*. Jean-Jacques Samson, chroniqueur, Le Journal de Québec, 24 août 2005.

Contrôle du littoral urbain à l'époque coloniale

Avant le mouvement de décolonisation qui se produisit durant la seconde moitié du 20^e siècle, dans les principales villes de contrées ayant connu la colonisation européenne par voie océane, existait fréquemment une zone urbanisée littorale sous la juridiction de la métropole. Au début n'y étaient admis que les personnels administratifs métropolitains, leurs familles et les résidences de ces dernières, leurs amis, leurs visiteurs et leurs biens. Le port faisait naturellement partie de cet espace urbain sous gestion et contrôle colonial. L'administration locale indigène, en pareil cas, n'avait pas juridiction sur le littoral de sa propre ville, maintenu sous le contrôle des puissances européennes.

Tout comme à Québec, la population locale s'y voyait interdite d'accès au fleuve ou à la mer et surtout privée d'interactions physiques concrètes avec la surface de l'eau (pour y travailler, y voyager ou s'y amuser). Selon une dynamique ségrégative, les résidents des quartiers indigènes pouvaient regarder de loin la mer ou le fleuve, où encore des zones d'activités privilégiées et inaccessibles. Par exemple, des bateaux au repos dans une marina. Au centre-ville, les usages réels de la mer ou du fleuve leur restaient cependant interdits.

Ils pouvaient accéder à la mer mais aux confins de l'agglomération. C'est à cet endroit que se développaient des pêcheries artisanales, des ateliers de fabrication de barques, de modestes accès publics, des plages, etc. Cependant, pour l'immense majorité de la population, le fleuve ou la mer demeuraient un simple panorama et non un outil naturel de développement économique et social.

Dans un tel contexte, les responsables Européens – dont le pouvoir local s'appuyait sur celui de la métropole – organisaient volontiers à l'occasion des festivités pour les indigènes mais en aucun cas ne les auraient-ils considérés comme des égaux, encore moins comme des maîtres, même quand ils représentaient l'immense majorité de la population.

Coupés du rivage central de la ville, des quartiers indigènes s'agglutinaient avec le temps à cette zone coloniale dont le commerce s'effectuait pour l'essentiel avec la métropole. En général, les habitants de ces quartiers n'étaient pas les bienvenus sur le littoral, où un port ainsi qu'une citadelle assuraient à la puissance coloniale la maîtrise des relations commerciales avec le monde extérieur, en excluant la plupart des habitants ainsi que leurs chefs coutumiers, même lorsque ces derniers étaient élus.

Des élus impuissants

Enfin, quels que soient le nombre ou la qualité des élus que la ville indigène choisissait de se donner, ces derniers cessaient légalement d'exister – où du moins le croyaient-ils – dès qu'ils mettaient les pieds sur le littoral européenisé de leur propre ville. À toutes les demandes d'accès à l'eau de leurs commettants, ils ne pouvaient que répondre : « *On ne peut rien faire, on n'est pas chez nous...* ».

On comprendra que dans leur esprit, le concept de 'chez nous' se limitait aux espaces urbanisés sur la terre ferme.

Un éloignement du fleuve qui remonte à la Guerre de Sept Ans (1755-1763)

Pour quelle raison les Canadiens (aujourd'hui les Québécois) se sont-ils éloignés du fleuve ? Pourquoi le Saint-Laurent leur est-il devenu largement étranger ? Pourquoi ont-ils délaissé leur « empire de l'eau » ? Quelle peut bien être la cause, enfouie au plus profond de leur psychologie collective, d'un si étrange comportement ? Quelques auteurs – historiens ou géographes – ont tenté de comprendre. Le plus remarquable est peut-être Luc Bureau dans un passage lumineux de son essai : « Entre l'Éden et l'utopie ? Les fondements imaginaires de l'espace québécois ».

Franchissons quelques siècles. Nous sommes en 1765. La terrible Guerre de Sept Ans vient à peine de se terminer (1755-1763). Depuis deux ans, la Nouvelle-France est disparue des cartes de l'Amérique. Écoutons le géographe Bureau :

« Les canons de l'empire se sont tus; les militaires enterrent leurs morts; les paysans retournent à la glèbe; les artisans entrent dans leur échoppe. L'espace ouvert, jusqu'ici occupé par les chimères [*visions*] et les équerres des cartographes royaux, se ferme et prend soudain saveur de terroir. Maria Chapdelaine découvre l'amour en cueillant des myrtilles dans les brûlés du lac Saint-Jean. Jean Rivard, le défricheur, construit sa cité idéale dans les collines ondulées des Cantons de l'Est. Menaud, maître draveur, défend contre l'emprise étrangère les montagnes de Charlevoix. Séraphin Poudrier, notre Harpagon québécois, s'approprie avec passion la terre des Laurentides. (...)

Au Québec, la conquête de 1760 demeure la ligne de fracture la plus obsédante dans le plan d'aménagement de la cité idéale : du versant de l'« empire de l'eau », on passe à celui de l'« empire du sol ». La hache et la faucille chassent la rame et le fusil; la charrue se substitue au canot d'écorce; le Coureur de bois se sédentarise en devenant colon; les « soirées canadiennes » éclipsent les bals de l'Intendant et l'espace devient courtpointe. (...)

Il en est des défaites militaires comme des séquelles des feux de forêts : une nouvelle couverture végétale s'installe, qui n'a souvent rien à voir avec la couverture climacique antérieure.»⁷

À notre connaissance, Luc Bureau est le premier à avoir résumé de façon aussi lapidaire le virage radical des Canadiens puis des Québécois par rapport au fleuve, conséquence du grand tournant de la Guerre de Sept Ans:

**« La hache et la faucille chassent la rame et le fusil,
la charrue se substitue au canot d'écorce... ».**

En quelques mots, l'essentiel est dit.

⁷ *Entre l'Éden et l'utopie? Les fondements imaginaires de l'espace québécois*. Montréal, Québec-Amérique, 1984. Le même concept a été exprimé par plusieurs historiens et géographes canadiens et québécois. Quant au remplacement de l'Empire français du Saint-Laurent par l'Empire britannique du Saint-Laurent, il a fait l'objet d'une étude remarquable du grand historien Canadien Donald Creighton, *The Commercial Empire of the St. Lawrence, 1760-1850*, publié à Toronto, New Haven et Londres (1937).

Le fond du problème

Dans la région de Québec, l'interface entre les rives urbanisées et le domaine portuaire est constamment envisagée, non en fonction des besoins de l'ensemble des gens de la région, de la province ou du pays, mais de manière ponctuelle et autarcique. Par ailleurs, et la chose surprend, ni les administrations municipales de Québec et de Lévis, ni le gouvernement du Québec, ni le gouvernement fédéral n'ont jamais sérieusement *pensé* le port de Québec, malgré l'importance de ce dernier pour l'économie régionale et nationale. Quant à la communauté maritime régionale, elle constitue un univers remarquablement clos et ne cesse de déplorer les difficultés qu'elle éprouve à expliquer son rôle et son utilité au reste du corps social. À ce chapitre, le rattachement administratif de l'ensemble des activités maritimes québécoises à l'administration fédérale ne facilite certes pas une symbiose féconde avec les forces agissantes de la société environnante.

Pour une Mission officielle

Proposons qu'un jour une Mission officielle d'information et d'enquête, jouissant d'un large mandat et surtout d'une vision qui ne le soit pas moins – qui reposerait entre autres sur une connaissance approfondie de différents parcours et destins urbano-portuaires au Québec et ailleurs dans le monde –, procède à un *réexamen fondamental* de l'organisation de l'espace et de la gestion de la ressource en eau à l'interface villes, fleuve et port dans la région de la Capitale, englobant dans sa réflexion l'ensemble des rives urbanisées de Québec et de Lévis.

L'auteur

Originaire de Deschambault, connu autrefois sous le nom de « village des pilotes » tellement ces derniers y étaient nombreux (son père était lui-même pilote), l'auteur a été durant 15 ans conseiller au Secrétariat à la mise en valeur du Saint-Laurent, organisme gouvernemental québécois dédié à la mise en valeur économique et environnementale du fleuve (1982-1997). De 1990 à 1997, il a siégé au C.A. de l'Association internationale Villes et Ports (siège social au Havre), vaste réseau européen de recherche, d'expertise et d'échanges regroupant quelque 200 ports, villes, spécialistes des questions portuaires et urbaines, grandes firmes d'architectes ou d'ingénieurs civils. Depuis 1990, il est le seul Québécois à suivre régulièrement les travaux de cette Association. Personne d'autre au Québec ne semble avoir jugé important de s'investir au sein de ce réseau international de haut niveau entièrement consacré à la compréhension de l'univers des relations entre Villes et Ports.

Entre 1987 et 1992, il a mis sur pied avec M. Hugues Morrissette la Conférence internationale des Maires du Saint-Laurent et des Grands Lacs, dont il a lui-même emprunté le concept en France (ANEL). Il a oeuvré durant plusieurs années avec la Commission des Grands lacs, organisme américain de coordination des huit États riverains des Grands lacs (Ann Arbor, Michigan). Après l'Europe, il s'est donc familiarisé avec les pratiques des administrations portuaires nord-américaines, les relations entre les ports et les villes, l'encadrement législatif et réglementaire du monde portuaire et maritime, etc. Enfin, durant trois ans, l'auteur a fait partie du Conseil de la qualité de l'eau de la Commission mixte internationale (CMI). En 1977, à titre de Conseiller de la fonction publique fédérale (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), il faisait partie du personnel de l'Enquête sur le pipeline de gaz de la Route de l'Alaska (Gouvernement du Canada, 1977, 187p.)

Sa collaboration avec des spécialistes de la scène urbano-portuaire en Europe et en Amérique l'amène à publier des articles dans la presse spécialisée. Membre du Comité sur la gestion des terrains portuaires de l'Association des Ports et Havres du Canada (CPHA) de 1989 à 1997, il a prononcé plusieurs conférences au niveau international sur les relations entre milieux urbains et portuaires (Paris, Barcelone, Vancouver, Nice, Anvers, Toledo...). Ceci l'a amené à réaliser que si l'Europe a pris conscience de l'importance de son système portuaire, au Québec l'investissement intellectuel concernant le rôle et la place du port dans la ville et la société demeure pratiquement inexistant. Il n'existe dans ce domaine aucune publication disponible en librairie et encore moins d'ouvrages qui puissent soutenir la comparaison internationale. Il ne fait actuellement partie d'aucune corporation privée ou administration publique et ne sollicite aucun mandat.