

Analyse critique du document intitulé *Diagnostic, enjeux et plan d'action 2014-2015 en développement durable*

Véronique Lalande et Louis Duchesne
Initiative citoyenne de vigilance du Port de Québec
vigilanceportdequebec.com

Février 2014

Contexte général

Depuis octobre 2012, l'Initiative citoyenne de vigilance du Port de Québec milite activement pour un milieu urbain plus sain et pour que l'Administration portuaire de Québec revienne à la lettre de sa mission soit « ... d'assurer sa rentabilité dans le respect de l'environnement et des communautés. » Nous l'avons dit à maintes reprises, sur un territoire un équilibre écologique doit se créer et se maintenir pour que chacun des membres puisse vivre et mener ses activités sans créer des nuisances excessives aux autres membres. Nous croyons qu'il est possible de faire cohabiter différentes vocations sur un même territoire, mais pour y arriver, chacun doit faire preuve d'ouverture, de respect et de bonne volonté.

En introduction de sa démarche visant à établir un premier plan de développement durable, l'APQ a précisé que le concept même du développement durable était d'amener les différentes parties prenantes dans une logique de compromis. Cette logique présuppose qu'on parte d'un point de relatif équilibre pour ensuite, par des moyens divers, maintenir le plus possible cet équilibre en favorisant néanmoins la croissance des activités. Malheureusement, dans le cas du Port de Québec ce point d'équilibre est depuis longtemps dépassé.

Initiative citoyenne de vigilance du Port de Québec

Pour un milieu urbain plus sain...

En effet, le Port a augmenté ses activités de manutention et d'entreposage de vrac solide de façon exponentielle au cours des dernières années, sans que personne n'ait de droit de regard sur son développement. On se retrouve aujourd'hui avec un déséquilibre total où le citoyen est pris en otage et c'est à ce moment-là qu'on voudrait placer la borne pour ensuite exiger que chacun fasse un bout de chemin? Selon nous, le Port de Québec devrait plutôt avoir la décence de gérer la décroissance de ses impacts environnementaux négatifs afin de revenir à ce point d'équilibre pour ensuite reprendre dans l'ordre ce qui aurait dû être fait pour respecter les principes de développement durable. Nous considérons humblement que les citoyens ont fait plus que leur bout de chemin, et ce, depuis fort longtemps.

Les 15 derniers mois ont fourni plusieurs occasions à l'APQ et ses utilisateurs de démontrer leur volonté de collaborer, mais au final que de déceptions! Le bris de confiance est presque total et la crise toujours entière au moment de rédiger ces lignes. Pourtant, bien que certains passages le suggèrent timidement, l'urgence de la situation actuelle au Port de Québec est presque inexistante dans tout le document. On fait comme si tout allait relativement bien et qu'on voulait seulement s'assurer que pour les développements futurs ça se maintienne... mais rien ne va plus!

Nous l'avons dit d'entrée de jeu à Mme Johanne Gélinas de RCGT lors de notre entretien en juillet dernier, si nous acceptons de collaborer à la démarche de développement durable afin que les préoccupations citoyennes soient considérées à leur juste valeur, il y a quelque chose de profondément choquant, voire humiliant, que dans les faits la discussion porte uniquement sur demain alors qu'au quotidien nous sommes encore victimes de nuisances excessives sans que les acteurs concernés ne reconnaissent ni ne prennent leurs responsabilités afin d'assurer notre santé et notre sécurité.

Il va de soi que nous accueillons favorablement la volonté de l'APQ de se doter d'un plan de développement durable. Cependant, nous tenons à rappeler que l'Initiative citoyenne de vigilance du Port de Québec, tout comme le Comité de vigilance des activités portuaires, n'a pas été créée pour que l'APQ se dote d'un plan de développement durable. Nous sommes mobilisés pour que cessent les atteintes graves à notre milieu de vie. Nous craignons que malheureusement la démarche actuelle ne devienne un moyen de créer une diversion

inquiétante en faisant miroiter un hypothétique demain meilleur sans répondre aux préoccupations actuelles et légitimes de la population. Une démarche si désincarnée de la trame factuelle des dernières années ne peut que produire des résultats très imparfaits.

Démarche

Lors de la présentation de la démarche en mai dernier, on annonçait une démarche sérieuse, au point de devenir une référence, basée sur une analyse rigoureuse et un balisage exhaustif des meilleures pratiques. Le *nec plus ultra* des plans de développement durable. La démarche, telle qu'elle avait été présentée en mai 2013, devait se déployer selon les étapes suivantes :

1. Analyse de la situation actuelle
2. Rencontres individuelles des parties prenantes
3. Balisage des meilleures pratiques
4. Présentation du diagnostic
5. Présentation du plan de développement durable

L'analyse de la situation actuelle devait contenir, entre autres, une réflexion sur les forces et les faiblesses, les risques et les opportunités pour le Port de Québec en plus d'un inventaire des pratiques actuelles et une révision de la documentation existante incluant le cadre législatif et réglementaire. Peu d'indications dans le document présenté nous permettent de juger si ces différentes activités ont effectivement eu lieu et de quelle façon. Il est donc encore plus difficile de juger si la démarche, même dans ses premières étapes, fait preuve de la rigueur essentielle à l'établissement d'un diagnostic correct sur lequel le reste de la démarche pourra s'appuyer.

Les rencontres individuelles des parties prenantes, auxquelles nous avons pris part, devaient faire l'objet d'une synthèse des perceptions et des préoccupations pour validation auprès des participants, ce qui n'a jamais eu lieu. De plus, le rapport déposé n'inclut aucune synthèse des perceptions et préoccupations des parties prenantes. Encore une fois, en l'absence de données, comment juger si cette étape a été menée avec la rigueur nécessaire? Quels constats peut-on tirer de ces consultations?

Le balisage des meilleures pratiques devait initialement inclure des entretiens et même des visites auprès de cinq administrations portuaires de partout dans le monde. L'exercice se sera finalement limité à faire un inventaire d'éléments jugés intéressants pris à même les sites internet ou les rapports de développement durable de trois administrations portuaires. Nous reviendrons plus loin sur les lacunes évidentes au plan méthodologique pour cette étape en particulier, mais force est de constater qu'entre ce qui avait été annoncé et la réalité... un océan s'est infiltré!

On avait annoncé une reddition publique en deux temps avec, dans un premier temps, la présentation du diagnostic autour du mois de septembre 2013 et dans un deuxième temps le dépôt de la Stratégie de développement durable pour la fin de 2013. La présentation du diagnostic n'a jamais eu lieu et, bien que nous soyons en février 2014, le document présenté ne correspond en rien à ce que devrait être une Stratégie de développement durable.

Finalement, la consultation qui devait avoir lieu avec le Comité de vigilance des activités portuaire, autant qu'avec le Comité de relation avec la communauté, a été faite dans des délais plus que limités et à partir d'une présentation visuelle ne permettant pas aux différentes parties prenantes de bien effectuer son travail..

Méthodologie

L'utilisation d'une méthodologie rigoureuse et surtout adaptée au contexte assure à tout exercice de cette nature conformité et crédibilité. Or, peu de références méthodologiques sont présentées à même le document. Des lacunes évidentes à plusieurs étapes nous permettent de douter des conclusions tirées et donc des actions qui en découlent. Nous énumérons ici les principales lacunes, mais il serait souhaitable que des références supplémentaires à la méthodologie utilisée soient incluses dans la nouvelle version.

Selon nous, la plus importante lacune au point de vue méthodologique se trouve à l'étape de l'analyse et plus précisément dans la distorsion entre le contexte et la démarche. Le document pourrait, avec de subtiles adaptations, correspondre à n'importe quelle organisation mettant de l'avant une démarche semblable. Pas de description ni de positionnement du Port de Québec (nature et ampleur de ses opérations, matériaux manutentionnés, localisation géographique,

proximité des résidences, etc.). Pas de mise en contexte factuelle, de mention du cadre légal contesté, des recours devant différentes instances, de la situation de crise. Si on reconnaît la situation d'urgence, c'est uniquement pour légitimer le choix de limiter à trois volets la Stratégie de développement durable. Très peu de place ou presque rien sur l'analyse des impacts environnementaux, réels et potentiels.

Nous le répétons, pour être crédible une démarche en développement durable ne peut pas être désincarnée. Elle s'inscrit dans un contexte et dans une réalité. Faire abstraction de cette réalité crée nécessairement un préjugé défavorable à l'égard de l'ensemble. Le premier pas vers une éventuelle thérapeutique est l'établissement d'un diagnostic correct, c'est vrai autant pour la médecine que pour les processus de gestion.

Le deuxième élément de méthodologie qui selon nous souffre de graves lacunes est évidemment au niveau du balisage. En plus de l'écart manifeste entre ce qui avait été annoncé et ce qui a été livré, le choix du type de balisage, les administrations portuaires balisées et l'instrumentation déficiente, tant pour la collecte que pour la compilation des données, nous laissent perplexes.

De l'aveu même de la consultante lors de la présentation, l'industrie portuaire n'est pas un secteur de référence en développement durable. Pour cette raison et en fonction de la nature des éléments pour lesquels on souhaitait dégager des meilleures pratiques, un balisage générique plutôt que fonctionnel aurait certainement donné de meilleurs résultats et constitué une véritable source d'idées innovantes. Par contre, si on accepte qu'un balisage fonctionnel puisse néanmoins être pertinent, il aurait été important de mieux détailler les critères et le processus de sélection ayant mené aux choix des organisations. Nous avons d'ailleurs demandé des précisions sur les administrations portuaires retenues et nous espérons dans le document final : le tonnage manutentionné total, pour le vrac solide et pour le minerai ainsi que la distance avec le centre-ville et la population résidant dans un rayon de 5 km des installations dédiés à ces activités seront précisées.

Dans tous les cas, une simple revue d'éléments jugés intéressants sur la base d'outils de communication accessibles au grand public ne peut représenter un exercice sérieux. Il faudrait à tout le moins inclure des entretiens structurés, avec les personnes en autorité, sur des questions

ciblées et intégrer le tout, après analyse des réponses, dans une réelle synthèse des meilleures pratiques. Dans la forme actuelle, il est aussi souvent difficile de faire la part des choses entre ce qui est, ce qui devrait être et ce qui est réellement identifié comme une meilleure pratique et son adaptation dans le cadre des opérations au Port de Québec.

Troisièmement, le diagnostic de la situation actuelle semble en grande partie s'appuyer sur les rencontres effectuées avec les parties prenantes. Nous ne reviendrons pas sur les aspects du diagnostic déjà abordés, mais un élément très étonnant ne peut être passé sous silence. L'entreprise qui est au cœur de la crise actuelle et qui en plus de gérer ses propres terminaux assure la manutention et la gestion des terminaux pour l'ensemble des usagers dans le vrac solide n'a pas été rencontrée. Comment croire à un diagnostic sérieux quand le principal acteur est absent des discussions?

Commentaires et suggestions d'améliorations

Globalement nous considérons que le travail effectué ne correspond pas à ce qui avait été annoncé en plus de souffrir d'importantes lacunes tant au niveau du contexte, de la démarche et de la méthodologie. Il nous semble évident que le travail est incomplet et devrait être repris ou amélioré pour répondre aux standards de qualité minimaux pour ce genre de démarche.

Malgré tout, en fonction des informations disponibles au moment de l'analyse et avec le peu de temps qui nous a été alloué pour produire nos commentaires, nous présentons sous forme de puces certains points particuliers ou éléments de réflexion qui devraient être considérés avant le dépôt public du document.

- Un meilleur diagnostic aurait permis de faire un portrait plus sérieux et l'ensemble des moyens mis de l'avant n'en aurait été que plus adaptés. Certains passages trahissent une méconnaissance profonde ou une mauvaise interprétation de la situation particulière du Port de Québec.
- Le plan d'action en général ne représente pas clairement les bonnes pratiques retenues et aucune précision sur les choix effectués n'est disponible. Il manque de détails, de

- concret, de cibles pour bien évaluer dans quelle mesure le plan d'action permettra vraisemblablement d'atteindre les objectifs.
- Il serait important de présenter une synthèse des principaux enjeux et préoccupations pour chacune des catégories de parties prenantes.
 - Dans la présentation de la gestion environnementale comme un des enjeux cruciaux, ajouter l'évaluation des impacts environnementaux pour les activités actuelles, incluant celles de l'ensemble des utilisateurs, et non seulement les projets.
 - Dans la liste des bons coups de l'APQ, plusieurs éléments devraient être retirés s'ils ne sont pas en application, s'ils représentent des actions futures ou si aucune donnée ou preuve ne permet d'en juger la pertinence.
 - La vision, telle que formulée, est incohérente avec la définition même d'une vision. Il s'agit vraisemblablement plus d'un souhait ou à la limite d'une orientation. Le travail reste donc entier sur ce point majeur devant être la pierre d'assise du plan d'action.
 - Les orientations devraient faire l'objet de précisions pour les rendre plus opérationnelles.
 - La plus grande lacune du plan d'action réside dans l'absence d'actions concrètes et de mesures garantissant l'analyse rigoureuse des impacts environnementaux, notamment ceux causés par les activités de manutention et d'entreposage de vrac solide à proximité des résidences. Ce type d'analyse repose généralement sur un exercice de modélisation des émissions atmosphériques. D'autre part, le plan d'action ne propose aucune mesure concrète visant la mitigation de ces impacts. Il est aussi primordial d'ajouter l'analyse physico-chimique des particules (principalement les métaux) au PM 2,5 PM10 et PST pour bien documenter les impacts.
 - Pour le plan d'action, plusieurs éléments nous semblent incomplets ou pas assez opérationnels pour juger de leur pertinence. Un plan d'action détaillé incluant des cibles, des actions, un échéancier et un montage financier approximatif devraient

minimalement compléter la présente section. Voici néanmoins des commentaires spécifiques sur les éléments tels que présentés :

- ajouter au point 1.2 du plan d'action l'analyse des impacts environnementaux, et non seulement des risques ce qui est très différent, et sa diffusion publique;
 - expliquer au point 2.1 comment le lien entre les SGE des utilisateurs sera effectué et comment l'APQ entend procéder avec les utilisateurs qui choisiront de ne pas se doter de tels processus;
 - expliquer au point 2.2 comment se fera la diffusion du protocole et les résultats des VCE tant des utilisateurs que de l'APQ;
 - détailler au point 2.3 ce qui sera effectivement fait et comment. De plus, lors de la présentation il a été mentionné que la communication des résultats et de la performance se fera à un comité interne. Cette option nous semble fortement incompatible avec une gestion transparente voire la philosophie même du développement durable;
 - Il s'agit d'un commentaire uniquement, mais au point 2.5, on semble prendre pour acquis que l'APQ respecte toujours ses documents, plans, guides, protocoles et processus qu'elle a déjà ce qui pour nous est loin d'être le cas. On doit donc faire confiance qu'une nouvelle procédure sera la solution;
 - Il semble y avoir une erreur de copier-coller entre le point 3.2 et le point 3.3. Nous aimerions beaucoup connaître d'ici le dépôt officiel du document comment le l'APQ entend établir de meilleures relations avec le MDDEFP et le Comité de vigilance des activités portuaires;
 - Dans le contexte actuel et pour les premiers cinq ans, un bilan annuel nous semble être le minimum requis.
- La section gouvernance se limite à lister des postes avec une brève description. Cet état de fait nous semble assez réducteur pour un enjeu aussi crucial. De plus, deux des

Initiative citoyenne de vigilance du Port de Québec

Pour un milieu urbain plus sain...

ressources déjà confirmées ne font que changer de titre alors qu'ils agissent déjà dans des fonctions similaires. Noter d'ailleurs qu'ils avaient la responsabilité de la gestion environnementale et des communications..., deux aspects au cœur de la crise actuelle.