

Université de Montréal

**Les relations ville-port
selon une approche d'écologie territoriale
Le cas de Montréal**

par Jeanne-Hélène Jugie

Département de Géographie
Faculté des Arts et Sciences

Thèse présentée
en vue de l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (Ph. D.)
en Géographie

Août 2017

© Jeanne-Hélène Jugie, 2017

Université de Montréal
Faculté des arts et des sciences

Cette thèse intitulée
Les relations ville-port selon une approche d'écologie territoriale –
Le cas de Montréal

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Professeure Violaine Jolivet (Département de Géographie Université de
Montréal)

Présidente – Rapporteuse

Professeur Claude Comtois (Département de Géographie Université de
Montréal)

Directeur de recherche

Professeur Claude Marois (Département de Géographie Université de Montréal)

Membre du jury

Professeur émérite Peter Rimmer (Australian National University - Australie)

Examineur externe

Professeure Michèle Dagenais (Département d'Histoire Université de Montréal)

Représentante du doyen

RESUMÉ

Les villes et les ports entretiennent un lien historique très étroit, qui s'est profondément modifié depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle, et particulièrement depuis les années 1990. Leurs relations se sont alors complexifiées, connaissant une hausse des conflits.

Les profondes mutations qu'ont connues les relations ville-port ont eu des répercussions sur les enjeux empiriques et théoriques de ce champ de recherche, rendant nécessaire une nouvelle approche et un nouveau modèle.

Notre objectif de recherche a donc été de développer un nouveau modèle des relations ville-port basé sur une approche d'écologie territoriale. Il s'agit d'un outil d'aide à la décision pour les décideurs urbains et portuaires. Les études successives des vulnérabilités de la ville, du port et de l'interface issues des différents processus ont ainsi été intégrées dans un système socio-écologique.

Notre analyse considère la ville portuaire de Montréal, dont les processus à l'œuvre à l'interface ville-port – processus de gouvernance, processus économiques, socio-spatiaux et environnementaux – apparaissent pertinents pour valider un modèle de conciliation des enjeux théoriques et empiriques tant urbains que portuaires.

Les résultats suggèrent d'importantes vulnérabilités dans tous les processus, mais tout particulièrement la gouvernance. Par ailleurs, les enjeux sociaux et environnementaux peinent à trouver leur place face aux considérations économiques, ce qui est renforcé par la difficulté des territoires à s'imposer face aux enjeux globaux jugés supérieurs. Nous pensons qu'une démarche d'écologie territoriale est un moyen pour les villes et les ports de cohabiter et de tirer avantage des processus globaux.

L'originalité de notre recherche est de renouveler l'approche du champ des relations ville –port, introduisant pour la première fois une démarche d'écologie politique et territoriale dans la géographie des transports. L'utilisation de la théorie des systèmes socio-écologiques est nouvelle dans ce champ de recherche. C'est l'occasion de documenter les enjeux empiriques depuis les années 1990 et de concevoir un nouveau modèle, qualitatif, apte à analyser les enjeux théoriques renouvelés.

Mots-clés : Géographie des transports – relations ville-port – système socio-écologique – vulnérabilité – écologie politique – écologie territoriale – Montréal

ABSTRACT

Cities and ports share strong historical ties. Those ties have deeply evolved since the second half of the 20th century, especially since the 1990s. Their relationships have become more complex with increasing conflicts.

The deep mutations of the city-port relationships have had a great impact on both empirical and theoretical issues of geography. A new approach and a new model are suggested.

Our research objective is to develop a new city-port relationship model based on territorial ecology. It is a decision-making support tool for urban and port decision-makers. Successive studies of city, port and vulnerabilities of their relationships are integrated in a Socio-Ecological System.

Our analysis focuses on the city-port of Montreal. The processes running at the port-city interface – governance, economic, socio-spatial and environmental processes – are used to validate a model reconciling theoretical and empirical issues, both city and port related.

Results suggest important vulnerabilities in all processes, but most importantly in governance. Environmental and social issues are eclipsed by economic considerations. This phenomenon is reinforced by the fact that it is difficult for territories to challenge dominance of global issues. We believe that a territorial ecology approach is a means for ports and cities to co-exist and take advantage of global processes.

The innovative point in our research lies in the renewal of the city-port relationship field of study, introducing a territorial and political ecology approach in transport geography. The use of Socio-Ecological Systems theory allows documenting empirical issues of city-port relations in Montreal since the 1990s and the conception of a new model capable of providing renewed theoretical issues.

Keywords: transport geography – port-city relationships – socio-ecological system – vulnerability – political ecology – territorial ecology – Montreal

Table des matières

RESUMÉ	iii
ABSTRACT	v
Table des matières.....	vi
Liste des tableaux.....	xi
Liste des figures	xiii
Liste des sigles & abréviations	xvi
Remerciements.....	xx
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
CHAPITRE 1 : LES RELATIONS VILLE-PORT	4
INTRODUCTION	4
I ÉCHELLE LOCALE.....	7
I-1 Analyse morphologique	7
I-2 Les apports des sciences économiques.....	14
I-3. Les apports de la gouvernance	23
II ÉCHELLES RÉGIONALE ET GLOBALE	31
II-1 Analyse spatiale	32
II-2 Les apports des sciences économiques	45
II-3 Les apports de la gouvernance.....	50
CONCLUSION.....	55
CHAPITRE 2 : CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE.....	58
INTRODUCTION	58
I CADRE THEORIQUE.....	59
I-1 Objectif et questions de recherche	59
I-2 Rappels des approches et théories utilisées et choix effectués.....	59
I-3 Relations ville-port et écologie politique	63
I-4 La théorie des systèmes socio-écologiques.....	69
I-5 Schéma du cadre théorique et conceptuel selon une approche d'écologie territoriale	70
II CADRE CONCEPTUEL	72
II-1 Les concepts associés à la gouvernance territoriale.....	72

II-2 Le concept central de vulnérabilité territoriale	74
III CADRE METHODOLOGIQUE	78
III-1 Schéma du cadre méthodologique	79
III-2 Problèmes et limitations méthodologiques	79
III-3 Terrain de recherche	83
III-4 Critères et indicateurs retenus.....	85
III-5 Collecte des données et outils d'analyse	88
CONCLUSION.....	90
CHAPITRE 3 : LES PROCESSUS DE GOUVERNANCE À L'ŒUVRE A L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL ENTRE 1990 ET 2017.....	94
INTRODUCTION	94
I METHODE DE RECHERCHE.....	95
I-1 Les sources	95
I-2 Méthode d'analyse	97
II ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE PORTUAIRE	98
II-1 Évolution du statut portuaire.....	98
II-2 Les enjeux de la gouvernance portuaire en 2017.....	103
II-3 La vulnérabilité de la gouvernance portuaire à Montréal en 2017	107
III ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE URBAINE.....	112
III-1 Évolution de la gouvernance urbaine à Montréal	112
III-2 Les enjeux de la gouvernance urbaine à l'interface ville-port.....	119
III-3 La vulnérabilité de la gouvernance urbaine à Montréal	124
IV VISIONS ET STRATEGIES DES ACTEURS POUR L'INTERFACE VILLE-PORT	128
IV-1 Vision et stratégie du Port pour l'interface ville-port.....	128
IV-2 Vision et stratégie de la Ville pour l'interface ville-port.....	139
IV-3 Convergence entre les perspectives urbaine et portuaire	151
IV-4 Les proximités relationnelles.....	154
IV-5 La vulnérabilité territoriale à Montréal en 2017	157
CONCLUSION.....	159

CHAPITRE 4 : LES PROCESSUS ECONOMIQUES A L'ŒUVRE A L'INTERFACE VILLE-PORT A MONTREAL ENTRE 1990 ET 2015.....	164
INTRODUCTION	164
I METHODE DE RECHERCHE.....	167
I-1 Définitions et sources	167
I-2 Méthode de construction des données et d'analyse	170
I-3 Limites des calculs effectués.....	173
II ÉVALUATION DES RETOMBEES ECONOMIQUES PORTUAIRES SUR LE TERRITOIRE	176
II-1 Analyse des trafics portuaires à Montréal entre 1990 et 2015.....	176
II-2 Évaluation de la valeur ajoutée et des impacts économiques des trafics portuaires	186
II-3 Évaluation de l'emploi portuaire dans le Grand Montréal.....	196
III ÉVALUATION DU MOTEUR ECONOMIQUE PORTUAIRE.....	209
III-1 Localisation des retombées économiques.....	209
III-2 Évaluation de la participation portuaire à l'économie des territoires canadiens	213
IV VULNERABILITES ECONOMIQUES	217
IV-1 Vulnérabilités économiques du Port de Montréal	217
IV-2 Vulnérabilité économique de la Ville de Montréal	218
IV-3 Vulnérabilités économiques de l'interface ville-port à Montréal.....	219
CONCLUSION.....	221
CHAPITRE 5 : LES PROCESSUS SOCIO-SPATIAUX À L'ŒUVRE À L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL ENTRE 1990 ET 2017.....	224
INTRODUCTION	224
I MÉTHODE DE RECHERCHE.....	226
I-1 Sources	226
I-2 Méthode d'analyse.....	227
II ANALYSE DES PROCESSUS SOCIO-SPATIAUX	230
II-1 Analyse des processus socio-spatiaux liés aux projets contemporains à l'interface Ville-Port.....	230
II-2 Analyse des processus socio-spatiaux et bilan des vulnérabilités à l'interface	250

III VULNÉRABILITÉS SOCIO-SPATIALES DE L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL ENTRE 1990 ET 2017.....	270
III-1 Vulnérabilités socio-spatiales du Port de Montréal.....	271
III-2 Vulnérabilités socio-spatiales de la Ville de Montréal.....	272
III-3 Vulnérabilité socio-spatiale de l'interface à Montréal.....	273
CONCLUSION.....	275
CHAPITRE 6 : LES PROCESSUS ENVIRONNEMENTAUX À L'ŒUVRE À L'INTERFACE VILLE-PORT A MONTRÉAL ENTRE 1990 ET 2017.....	280
INTRODUCTION.....	280
I METHODE DE RECHERCHE.....	281
II ANALYSE DES PROCESSUS ENVIRONNEMENTAUX MAJEURS A L'INTERFACE VILLE-PORT.....	284
II-1 Les émissions de GES.....	285
II-2 Pollution locale de l'air.....	294
II-3 La pollution locale des eaux.....	303
II-4 La réduction de la biodiversité.....	309
II-5 La contamination des sols.....	315
III LES VULNERABILITES ENVIRONNEMENTALES DE L'INTERFACE VILLE- PORT À MONTRÉAL EN MARS 2017.....	319
III-1 Les vulnérabilités environnementales du Port de Montréal.....	319
III-2 Les vulnérabilités environnementales de la Ville de Montréal.....	321
III-3 Les vulnérabilités environnementales de l'interface ville-port à Montréal.....	322
CONCLUSION.....	324
BILAN DU SYSTÈME SOCIO-ÉCOLOGIQUE ET RETOUR SUR LE MODÈLE.....	328
INTRODUCTION.....	328
I RETOUR SUR LA METHODE.....	329
I-1 Points forts de la méthode.....	329
I-2 Limites et lacunes.....	331
II BILAN DU SYSTÈME SOCIO-ÉCOLOGIQUE DE L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL EN 2017.....	333
II-1 Analyse croisée des vulnérabilités.....	334

II-2 Synthèse du système socio-écologique.....	353
III ÉCOLOGIE TERRITORIALE ET RELATIONS VILLE-PORT.....	354
III-1 Retour sur le modèle.....	354
III-2 Renouveler la dialectique transport/urbanisation	361
III-2-2 La géographie des transports et l'écologie territoriale	371
CONCLUSION.....	373
BIBLIOGRAPHIE.....	376
ANNEXE 1 : ACQUISITION DU FONCIER À L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL DE 1990 A 2017	xxi
ANNEXE 2 : LA GOUVERNANCE URBAINE MONTRÉALAISE ENTRE 1990 ET 2017	xxviii
ANNEXE 3 : HISTORIQUE DU PORT DE MONTRÉAL DES ORIGINES À 2017	xxxix
ANNEXE 4 : MODÈLE DE CALCUL DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES PORTUAIRES	xliii
ANNEXE 5 : LES VOLUMES DE FRET PAR TYPE DE FRET MANUTENTIONNÉS AU PORT DE MONTRÉAL ENTRE 1967 ET 2015.....	li
ANNEXE 6 : VALEUR AJOUTÉE PAR TONNAGE ET PAR TYPE DE FRET	liv
ANNEXE 7 : CALCUL DE L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES TRAFICS PORTUAIRES À MONTRÉAL ENTRE 1990 ET 2015.....	lvi
ANNEXE 8 : EMPLOIS À TEMPS-PLEIN PAR ANNÉE À MONTRÉAL DE 1990 A 2015	lviii
ANNEXE 9 : LOCALISATION DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES DU PORT DE MONTRÉAL À DIFFÉRENTES ÉCHELLES DU TERRITOIRE DE 1990 A 2015.....	lxii
ANNEXE 10 : PARTICIPATION ÉCONOMIQUE DU PORT DE MONTRÉAL À L'ÉCONOMIE DU TERRITOIRE.....	lxv
ANNEXE 11 : INDICE DE DÉFAVORISATION MATÉRIELLE ET SOCIALE (IDMS) À L'INTERFACE VILLE-PORT MONTRÉALAISE.....	lxix
ANNEXE 12 : QUESTIONNAIRE AHP PRIORISATION DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX	lxxiii

Liste des tableaux

Tableau I.	Typologie des villes portuaires de Merk (2013)	25
Tableau II.	Enjeux empiriques ville-port	57
Tableau III.	Paradigmes et théories utilisés dans les relations ville-port.....	60
Tableau IV.	Défis théoriques soulevés et solutions envisagées.....	62
Tableau V.	Évolution des compétences portuaires.....	101
Tableau VI.	La Place portuaire de Montréal en 2017	106
Tableau VII.	Les compétences urbaines par échelon institutionnel à l'interface ville-port..	118
Tableau VIII.	Évolution du trafic des conteneurs au port de Montréal (1967-2015).....	184
Tableau IX.	Valeur ajoutée (en \$/tonne) par type de fret pour le calcul d'impacts économiques à Montréal en 2015	187
Tableau X.	Répartition sectorielle des emplois portuaires à Montréal en 1972, 1988 et 2015	200
Tableau XI.	Ratio emplois par tonne et par type de fret à Montréal en 2015	202
Tableau XII.	Trafic conteneurisé dans ses principaux marchés (au 30 juin 1992) :.....	210
Tableau XIII.	Défavorisation à l'interface ville-port à Montréal en 2011	259
Tableau XIV.	Les vulnérabilités ville-port à Montréal en 2017.....	335
Tableau XV.	Volume de conteneurs au Port de Montréal entre 1967 et 2015 (en milliers de tonnes)	li
Tableau XVI.	Évolution des types de fret entre 1990 et 2015 en milliers de tonnes	lii
Tableau XVII.	Répartition des trafics par type de fret à Montréal entre 1990 et 2015	liii
Tableau XVIII.	Valeur ajoutée par tonnage et par type de fret à Montréal en 2011.....	lv
Tableau XIX.	Valeur ajoutée portuaire des marchandises (en \$/tonne) en 2011	lvi
Tableau XX.	Volumes par types de fret, répartition et calcul des impacts économiques .lvii	
Tableau XXI.	Répartition des emplois portuaires par secteur économique à Montréal en 2011	lviii
Tableau XXII.	Répartition des emplois par type de fret à Montréal en 2015.....	lix
Tableau XXIII.	Nombre d'emplois et répartition par types de fret entre 1990 et 2015.....	lx

Tableau XXIV. Répartition des emplois portuaires directs par secteur économique en 1972 et 1988 à Montréal	lxi
Tableau XXV. Retombées économiques portuaires par aire de marché (2004-2015).....	lxiv
Tableau XXVI. Participation du Port de Montréal à l'économie des territoires canadiens de 1990 à 2015	lxvii
Tableau XXVII. Participation portuaire à l'économie des territoires de 1990 à 2015	lxviii

Liste des figures

Figure 1.	Le modèle « Anyport » de Bird (1963).....	9
Figure 2.	L’interface de Norcliffe et al. (1996)	11
Figure 3.	Modèle de Hoyle (1989)	13
Figure 4.	Modèle de Hoyle (2000)	24
Figure 5.	Modèle de Wiegmans et Louw (2011).....	30
Figure 6.	Modèle de Taaffe et al. (1963).....	33
Figure 7.	Modèle de Rimmer (2007) tenant compte des apports de Notteboom et Rodrigue (2005)	36
Figure 8.	Modèle de « régionalisation des ports » de Notteboom et Rodrigue (2005).....	38
Figure 9.	La régionalisation portuaire et le développement de pôles logistiques.....	39
Figure 10.	Conceptualisation de la régionalisation basée sur l’avant-pays (Rodrigue et Notteboom 2010)	40
Figure 11.	Modèle topologique de la régionalisation des ports (Notteboom et Rodrigue 2005)	41
Figure 12.	Matrice des relations ville-port (d’après Ducruet 2005 ; remanié dans Ducruet et Lee 2006)	43
Figure 13.	Les configurations régionales	44
Figure 14.	« Le port régionalisé » de Notteboom et Rodrigue (2007)	48
Figure 15.	« Glocalisation » et « lo-globalisation » (Rimmer 2007)	53
Figure 16.	Schéma du cadre théorique et conceptuel selon une approche d’écologie territoriale	71
Figure 17.	Vulnérabilité et théorie de l’évolution	76
Figure 18.	Schéma du cadre méthodologique	79
Figure 19.	Évolution de la gouvernance portuaire à Montréal.....	103
Figure 20.	Le découpage administratif montréalais en 2006 (défusions)	113
Figure 21.	Le découpage administratif régional de 2013 (CMM)	114
Figure 22.	Interface ville-port à Montréal en 2016	130
Figure 23.	Évolution des types de fret entre 1990 et 2015 en milliers de tonnes.....	178

Figure 24.	Répartition des trafics par type de fret à Montréal entre 1990 et 2015.....	179
Figure 25.	Répartition des trafics par type de fret à Montréal en 1990.....	180
Figure 26.	Répartition des trafics par type de fret à Montréal en 2000.....	180
Figure 27.	Répartition des trafics par type de fret à Montréal en 2010.....	181
Figure 28.	Répartition des trafics par type de fret à Montréal en 2015.....	181
Figure 29.	Volume de conteneurs au Port de Montréal entre 1967 et 2015 en milliers de tonnes	183
Figure 30.	Impacts économiques générés par type de fret à Montréal de 1990 à 2015 ...	190
Figure 31.	Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 1990	192
Figure 32.	Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 1995	192
Figure 33.	Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 2000	193
Figure 34.	Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 2005	193
Figure 35.	Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 2010	194
Figure 36.	Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 2015	194
Figure 37.	Évolution des emplois portuaires par type de fret à Montréal entre 1990 et 2015	203
Figure 38.	Emplois portuaires cumulés par type de fret à Montréal de 1990 à 2015.....	204
Figure 39.	Emplois portuaires par type de fret à Montréal en 1990.....	206
Figure 40.	Emplois portuaires par type de fret à Montréal en 2000.....	206
Figure 41.	Emplois portuaires par type de fret à Montréal en 2010.....	207
Figure 42.	Emplois portuaires par type de fret à Montréal en 2015.....	207
Figure 43.	Retombées économiques du port de Montréal par aire de marché pour les flux de conteneurs de 2004 à 2015.....	211
Figure 44.	Retombées économiques du Port de Montréal par aire de marché pour les flux de conteneurs en 2004	212
Figure 45.	Retombées économiques du Port de Montréal par aire de marché pour les flux de conteneurs en 2010	212
Figure 46.	Retombées économiques du Port de Montréal par aire de marché pour les flux de conteneurs en 2015	213
Figure 47.	Participation du Port de Montréal à l'économie des territoires de 1990 à 2015..	214

Figure 48.	L'arène décisionnelle à l'interface ville-port à Montréal en 2017.....	229
Figure 49.	Occupation du sol à l'interface sur l'île de Montréal en 2016.....	232
Figure 50.	Périmètre urbano-portuaire en centre-ville (2016)	234
Figure 51.	Périmètre de la « Cité de la Logistique » (2017)	240
Figure 52.	Le projet d'expansion portuaire à Contrecoeur (2015).....	246
Figure 53.	Types de fronts à l'interface dans la CMM en 2017.....	269
Figure 54.	Hierarchie des priorités environnementales à l'interface ville-port à Montréal (février-mars 2017)	284
Figure 55.	Croisement des différentes vulnérabilités à l'interface.....	336
Figure 56.	Le découpage administratif de l'île de Montréal en 1992	xxxv
Figure 57.	Le découpage administratif montréalais en 2001 (fusions)	xxxvi
Figure 58.	Exemples de l'évolution du gabarit du chenal de navigation entre Montréal et l'île d'Orléans, 1951-1999.....	xl

Liste des sigles & abréviations

ACPA : Association of Canadian Port Authorities

AHP : Analytic Hierarchy Process

AIVP : Association internationale des villes portuaires

ALENA : Accord de libre-échange Nord-américain

AMPS : *Advanced Maritime Producer Services*

APC : Administrations Portuaires Canadiennes

APM : Administration Portuaire de Montréal

BAPE : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

CA : Conseil d'administration

CAD : Dollars canadiens

CargoM : Cargo Montréal

CCMM : Chambre de commerce du Montréal métropolitain

CÉE : Comité d'évaluation environnementale

CETA : Canada-Europe Trade Agreement

CIDEM : Commission d'Initiative et de Développement Économique de Montréal

CLE : Centres Locaux d'Emploi

CMM : Communauté métropolitaine de Montréal

CN : Canadian National

Comités ZIP : Comités de Zone d'intervention Prioritaire

CP : Canadian Pacific

CUM : Communauté urbaine de Montréal

DGPNV : Direction des Grands Parcs et de la Nature en Ville

DSP : Direction de la santé publique

EEE : Espèces Exotiques Envahissantes

ENM : Enquête nationale auprès des ménages

EVP : équivalent vingt-pieds

GES : Gaz à effet de serre

GLVMSL : Le réseau des Grands Lacs et de la Voie Maritime du Saint-Laurent

GNL : Gaz Naturel Liquéfié

GTMR : Groupe de Travail sur Montréal et sa Région

IDMS : Indice de défavorisation matérielle et sociale

IMQ : Institut Maritime du Québec

ISQ : Institut de la Statistique du Québec

MAMROT : Ministère des Affaires Municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire du Québec

MDDELCC : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

MRC : Municipalité régionale de comté

MTQ : Ministère des transports du Québec

NIMBY : "Not in my backyard" (« pas dans ma cour »)

OCPM : Office de Consultation Publique de Montréal

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

PACCAM : Plan d'adaptation aux changements climatiques de l'agglomération de Montréal

PCA : Principaux contaminants atmosphériques

PIB : produit intérieur brut

PIIA : Plan d'implantation et d'intégration architecturale

PMAD : Plan métropolitain d'aménagement et de développement

Ports Canada : Société canadienne des ports

PPP : partenariat public-privé

PU : Plan d'urbanisme

R DD : Rapport de développement durable

RA : Rapport annuel

RMR : Région métropolitaine de recensement

Ro-Ro : Roll-on Roll-off

RSQA : Réseau de surveillance de la qualité de l'air

SADM : Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal

SES : *Socio-Ecological Systems*

SHDU : Service de l'habitation et du développement urbain

SIC : Société Immobilière du Canada

SODES : Société de développement économique du Saint-Laurent

SPM : Société du Port de Montréal

SPN : Société des Ports Nationaux

SSÉ : systèmes socio-écologiques

SVPM : Société du Vieux-Port de Montréal

TCIMM : Table de Concertation de l'Industrie Maritime de Montréal

ZIP : Zone industrialo-portuaire

*À Yvette Heude (1915-2016),
mon unique et tant aimée grand-mère,
qui à elle seule en valait bien deux.*

Remerciements

Durant ces cinq années de doctorat, de nombreuses personnes ont, d'une façon ou d'une autre, contribué à m'aider à grandir intellectuellement, à m'insérer dans la société québécoise, à de me soutenir financièrement ou moralement.

Je voudrais ici les en remercier chaleureusement.

Claude Comtois, directeur exigeant, passionné et dévoué, qui m'a donnée tant d'entrées dans la communauté portuaire montréalaise, et les clés pour comprendre la géographie des transports de marchandises, si globalement méconnue des autres géographes. Je me sens privilégiée, détentrice d'un savoir et d'une compréhension rares et précieux. Par ailleurs sans son soutien financier, ainsi que celui du CIRRELT, ce doctorat n'aurait jamais pu voir le jour. Pour tout cela, qu'il en soit chaleureusement remercié.

Brian Slack, dont les travaux sont une inspiration majeure pour beaucoup de maritimistes – je n'y fais pas exception. Mes travaux ont grandement bénéficié de ses interventions en séminaire et j'ai eu la chance qu'il suive mes travaux avec une grande bienveillance.

Claude Marois, grand spécialiste de Montréal, pour toutes les discussions et les cours de terrain partagés, afin de me permettre de comprendre plus en profondeur ma ville d'adoption.

Daniel Olivier, directeur de la veille stratégique et de l'innovation, devenu mon « parrain » à l'APM, qui m'ouvrit les portes du port. Pour sa disponibilité, sa passion et son énergie sans faille, il est une inspiration pour beaucoup d'étudiants du laboratoire.

Philippe de Champlain, qui, par ses compétences de cartographe et avec une grande gentillesse, a pallié mes insuffisances techniques.

Alexandre Montpetit, chef croissance et développement au Port de Montréal, pour sa gentillesse, sa disponibilité pour me faciliter l'accès aux archives portuaires, ainsi que pour ses encouragements.

Mélissa Lavictoire, archiviste à l'APM et **Éric Provost**, urbaniste à la Ville de Montréal, pour l'aide apportée lors de mon étude de cas sur Montréal.

Les étudiants du laboratoire de géographie des transports, notamment Alex, Marie-Andrée, Dominique, Amy, Florian, Charlotte, Simon, Philippe, Samuël et Antoine. Pour une migrante, son entourage immédiat, fut-il professionnel, remplit vite la fonction de famille de substitution ; de ce point de vue, j'ai eu de la chance de tomber sur une belle famille.

Mes compagnons de doctorat, notamment Omar et Martine.

Toutes les personnes qui ont bien voulu accepter de me consacrer un peu de leur temps pour les entrevues et l'enquête AHP.

Le personnel administratif du département (notamment Isabelle, Marie-Andrée, Sophie, Nathalie, Annie, Anne et Gilles) pour sa gentillesse et son professionnalisme.

Mes parents, pour des raisons évidentes, compliquées par l'éloignement, le manque et les trop rares retrouvailles.

Fabrice Lamidey, Mathis et Nathaniel, conjoint et enfants, pour m'avoir soutenue et avoir accepté mon manque de disponibilité le temps que je termine (enfin) mes études.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les villes et les ports entretiennent un lien historique très étroit, qui s'est profondément modifié depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle, et particulièrement depuis les années 1990. Leurs relations se sont alors complexifiées, connaissant une hausse des conflits.

Les processus à l'œuvre à l'interface ville-port sont de quatre types.

- 1- Les relations de pouvoir entre la ville hôte et son port sont complexes et volontiers empruntes de rivalités. Traditionnellement, la collaboration entre ces deux grands propriétaires fonciers l'a emporté sur les conflits, mais de profondes modifications dans la conjoncture macro-politique et macro-économique à partir des années 1980 et surtout 1990 ont bouleversé cet équilibre. L'accentuation du libéralisme a provoqué une ouverture de la gouvernance des ports et des villes à des Partenariats Public-Privé (PPP). Par ailleurs, l'intégration des chaînes logistiques globales et le Juste-À-Temps ont introduit de nouveaux enjeux dans la gouvernance portuaire. Ce « nouveau paysage de la gouvernance » (Woudsma 2012) a remis en cause les fondements traditionnels des relations ville-port et un nouvel équilibre doit être trouvé.
- 2- Fondamentalement, la raison d'être des relations ville-port est économique. Le port relie la ville et son arrière-pays au reste du monde et en assure les échanges entrants et sortants. La ville et son arrière-pays constituent à la fois les espaces productifs et l'aire de marché privilégié – voire captifs – du port. Une symbiose fonctionnelle et spatiale, morphologique, lie les deux acteurs. Cependant, les années 1990 ont violemment perturbé ce lien et les processus économiques sont devenus moins évidents.
- 3- Par ailleurs, les ports sont fréquemment à l'origine du processus d'urbanisation par effet d'agglomération urbaine autour d'un centre portuaire. Avec les évolutions technologiques et logistiques qui transforment les ports depuis la fin des années 1950, la symbiose morphologique entre la population et son port s'est distendue lorsque les ports ont commencé à migrer hors de l'espace urbain, jusqu'à se rompre dans les années 1980. L'accentuation de la Globalisation se matérialise dans les villes portuaires par une

augmentation des flux de marchandises, une expansion des espaces logistiques – et donc des externalités négatives portuaires – et une forte concurrence pour l'utilisation de l'espace. Parallèlement, l'opinion publique est devenue un acteur urbain à part entière. De ce fait, les processus socio-spatiaux sont devenus plus complexes et plus conflictuels.

- 4- Enfin, à partir des années 1970 et plus encore des années 1990, la conscience environnementale s'est accrue dans l'opinion publique internationale et les villes ont amorcé des politiques de durabilité. Les exigences envers les ports, assimilés à l'industrie lourde, se sont haussées, entraînant une réglementation toujours plus contraignante pour l'industrie de la logistique et des transports.

La conjonction de ces profondes mutations rend nécessaire l'étude des nouveaux enjeux empiriques et théoriques. Une nouvelle approche et une nouvelle théorisation des relations ville-port doivent en rendre compte. Une littérature émerge depuis environ dix ans, dans laquelle nous voyons un changement de paradigme.

Jusqu'à présent, les modèles ville-port analysaient :

- d'une part, à l'échelle locale, le lien morphologique et fonctionnel entre les deux entités. Mais le dernier modèle en date (Wiegmans et Louw 2011) concluait à la rupture de ce lien, rendant nécessaire une nouvelle approche.
- d'autre part, à l'échelle régionale et globale, la structuration des chaînes logistiques, et notamment l'insertion des ports dans ces réseaux globaux. Leurs liens avec leur arrière-pays se développent, notamment en raison de la régionalisation des activités portuaires et logistiques. Mais les espaces urbains et les enjeux socio-écologiques sont négligés.

Le besoin d'une nouvelle modélisation est de ce fait flagrant.

Nous proposons de hausser les enjeux sociaux et environnementaux au niveau des enjeux économiques et de gouvernance, dans les outils d'analyse et de prise de décision.

L'approche d'écologie politique pose comme premier le renouvellement du lien Homme/Nature et le principe de la responsabilité humaine dans les dégradations environnementales. Appliquée

à l'interface ville-port, elle permet d'apporter une réflexion accrue sur la conciliation des enjeux économiques et environnementaux. Elle nous semble de ce fait particulièrement appropriée pour analyser les nouveaux enjeux empiriques et répondre aux nouveaux enjeux théoriques.

Notre objectif de recherche est donc de développer un nouveau modèle des relations ville-port basé sur une approche d'écologie territoriale – un des champs d'application de l'écologie politique. Nous le voulons être un outil d'aide à la décision pour les décideurs urbains et portuaires, intégrant les différents processus de gouvernance, ainsi que les processus économiques, sociaux et environnementaux. Nous avons centré l'analyse des vulnérabilités des acteurs et de l'interface, issues de chaque processus, et avons intégré ces différents résultats dans un système socio-écologique (SSÉ).

La thèse s'organise autour de 7 chapitres. Le premier chapitre est basé sur une revue de littérature et documente les enjeux empiriques et théoriques des relations ville-port ainsi que l'état de la recherche en 2017. Le deuxième chapitre expose le cadre théorique, conceptuel et méthodologique conçu pour notre étude. Les chapitres 3 à 6 présentent successivement l'analyse des processus de gouvernance (troisième chapitre), les processus économiques (quatrième chapitre), socio-spatiaux (cinquième chapitre) et environnementaux (sixième chapitre). Chaque étude a pour objectif l'identification des vulnérabilités des acteurs et de l'interface. Enfin, le septième chapitre propose le bilan du système socio-écologique et un retour sur le modèle (méthode, approche et concepts) ainsi que l'identification d'axes de recherche futurs tant pour le champ des relations ville-port que pour les autres champs de la géographie des transports.

CHAPITRE 1 : LES RELATIONS VILLE-PORT

INTRODUCTION

L'analyse des relations ville-port a un double objectif. D'une part, elle vise à comprendre et évaluer l'interdépendance entre la ville-hôte et son port, et à caractériser les liens morphologiques et fonctionnels entre les deux, notamment à l'interface. D'autre part, elle cherche à évaluer et améliorer la compétitivité, inter-villes et inter-ports, mais aussi du couple ville-port. Notamment, la question de savoir si le port est un moteur de développement économique pour la ville est une problématique ancienne et sans cesse renouvelée au gré des changements de paradigmes. Ainsi, d'importants changements accompagnent l'évolution des relations entre les villes et les ports, marquant des ruptures dans la recherche.

D'une part, l'évolution technologique maritime et les changements logistiques depuis les années 1960 entraînent des changements importants dans la localisation des activités portuaires. D'autre part, il existe des changements macro-économiques majeurs depuis les années 1980. La dérégulation économique et l'avancée de la globalisation accroissent les privatisations et la terminalisation des ports. Enfin, le néo-libéralisme s'accompagne d'importants changements dans la gouvernance depuis les années 1990, comme la multiplication des partenariats public-privé et la création de communautés d'acteurs portuaires et municipaux.

Deux travaux fondamentaux rendent compte notamment de ces changements de paradigme dans les études portuaires : ainsi, Slack (1993) analyse les mutations en termes de macro-économie et de gouvernance, et conclue que les ports ne sont plus des autorités autonomes, mais de simples « pions dans le jeu » des compagnies maritimes. La terminalisation des ports (Rodrigue et Notteboom 2009 ; Slack 2007 ; Olivier et Slack 2006) renouvelle ainsi fondamentalement les analyses en leur donnant une dimension globale, et nécessite la redéfinition des rôles du port. Dans un deuxième temps, Robinson (2002) met en exergue un changement de paradigme économique et logistique : l'intégration des activités logistiques en une chaîne de valeur unique oblige les ports à rentrer dans une logique de recherche de valeur

ajoutée, dans un contexte de multiplication des acteurs, privés et institutionnels. Les ports ne sont plus dès lors des entités spatiales homogènes (*spaces*) mais des communautés d'acteurs (*places*) œuvrant pour la compétitivité de la chaîne de valeur.

La littérature portuaire s'est engouffrée dans ce changement de paradigme qui se répercute à la fois dans les approches géographique, économique et de gouvernance.

Les études urbaines connaissent elles-mêmes une évolution notable, en raison des processus de métropolisation des villes et la multiplication des partenariats Public-Privé municipaux. Dès lors, la théorie des organisations pénètre largement l'analyse des relations ville-port. Mais peu d'études régionales et globales considèrent les liens entre les régions métropolitaines et les ports, et elles sont le fait de géographes maritimistes (Jacob et al. 2010 ; Ducruet et Lee 2006 ; Ducruet 2005).

Pendant longtemps, l'analyse spatiale a dominé la compréhension des développements portuaires et urbains. Bird (1963) a ainsi produit le modèle Anyport, le premier à conceptualiser l'évolution des ports à l'échelle locale et à mettre en lumière le fait que, jusqu'à une date récente, la forme a suivi la fonction. Parallèlement, Taaffe et al. (1963) ont analysé l'évolution portuaire dans son cadre régional et modélisé la structuration de son arrière-pays, parfois sans référence à la ville-hôte. Ces deux travaux précurseurs ont ouvert la voie à deux approches fondamentalement différentes (Olivier 2006) : l'une, morphologique, qui allait croître grâce aux apports de l'économie et de la théorie de la localisation, l'autre, topologique, qui allait finalement trouver son sens grâce à la théorie des réseaux et plus spécifiquement des systèmes de transport.

À l'échelle locale, Hayuth (1982) proposa le concept d'interface, régulièrement repris par les chercheurs, notamment Norcliffe et al. (1996). Ceux-ci mesurèrent la concentration des activités portuaires et non-portuaires à l'interface, essentiellement le front de mer urbain. À l'échelle locale, c'est à présent le modèle de Hoyle (1989) qui domine la littérature, notamment urbaine.

C'est à l'échelle régionale que les changements économiques et logistiques des années 1960 à 1990 ont eu le plus de répercussions. La conteneurisation rend les opérations au port plus fluides

et limite le stockage. Certaines activités logistiques, notamment l'entreposage et la manutention, migrent dans l'arrière-pays. Le recours au concept d'arrière-pays et à la théorie des réseaux permet aux études portuaires d'analyser le territoire portuaire sous le coup de l'intégration des fonctions logistiques en une chaîne de valeur.

Les enjeux économiques – compétitivité et recherche de valeur ajoutée – dominant de loin les enjeux d'aménagement de l'espace, notamment dans les études portuaires, et ce à toutes les échelles.

Ce sont les apports de la gouvernance qui peuvent finalement permettre de faire le lien entre le port et son territoire d'une part, la ville et son territoire d'autre part. Les changements de régulation imposent à l'industrie portuaire des stratégies adaptatives de résilience et de collaboration. La multiplication des acteurs publics et privés nécessite de prendre en compte conjointement de multiples perspectives et de multiples échelles de gouvernance (Rimmer 2007). Cependant, l'évolution des rôles des acteurs permet de dégager des enjeux communs, notamment en matière de développement économique, de planification durable régionale et de gestion environnementale d'un territoire commun.

Depuis peu, le nouveau paradigme de durabilité bouleverse les équilibres, à toutes les échelles. Mais si les études urbaines l'embrassent largement, la durabilité peine à pénétrer les études portuaires. Les changements sont pourtant de taille : la planification durable des villes, relayée par l'opinion publique, fait de plus en plus pression sur le territoire portuaire, mais rares sont les études qui rendent compte (Wiegman et Louw 2011) de l'évolution que cela introduit dans les relations ville-port.

Le discours théorique sur les relations ville-port est abondant et protéiforme, surtout centré sur le monde occidental et, dans une moindre mesure, asiatique. De nombreux champs disciplinaires ont permis d'accumuler les expertises spatiales, économiques et politiques notamment. Cependant, la plupart des études adoptent une perspective unique, soit portuaire, soit urbaine, à une échelle d'analyse donnée. L'analyse locale est la plus féconde ; grâce aux apports de la

théorie des réseaux et de la théorie des organisations, les analyses régionales et globales sont de plus en plus nombreuses mais n'offrent pas de consensus.

Notre revue de littérature prend en compte 67 textes scientifiques récents publiés en études urbaines, portuaires et régionales. Elle rend compte de l'importance de la question d'échelle, grâce à un plan scalaire.

Ainsi, dans un premier temps, nous analyserons l'évolution des relations ville-port à l'échelle locale, à travers le prisme de la théorie de la localisation et de la géographie économique, des concurrences spatiales et fonctionnelles à l'interface. Nous verrons en quoi les changements macro-économiques et environnementaux transforment radicalement l'espace du front de mer. Dans un deuxième temps, nous partirons du constat de déterritorialisation du port à l'échelle locale, pour analyser le processus en cours de reterritorialisation fragmentée et multiscale que celui-ci connaît actuellement, à des échelles plus larges. Nous aborderons la structuration des arrière et avant-pays portuaires et la constitution de nouveaux motifs spatiaux, à la fois de décentralisation et d'agglomération des activités portuaires à l'échelle régionale. Nous rendrons compte de la polémique qui court entre le modèle de Rimmer (1967-2007) d'une part et celui de Notteboom & Rodrigue (2005) et Rodrigue & Notteboom (2010) d'autre part. Nous aborderons également la littérature émergente qui tente d'analyser les relations ville-port dans leur insertion régionale et globale (Derruder et Witlox 2010 ; Derruder et Witlox 2011 ; Jacob et al. 2010 ; Sassen 2010 ; Ducruet et Lee 2006 ; Ducruet 2005).

Nous verrons enfin que les enjeux ville-port à l'échelle régionale passent par la performance de l'avant et l'arrière-pays et que la recherche de valeur ajoutée peut être à la fois un outil d'aménagement et de développement régional concerté.

I ÉCHELLE LOCALE

I-1 Analyse morphologique

Il existe un lien historique très fort entre la ville et le port, qui se traduit par une imbrication morphologique des espaces urbains et portuaires. Cette étroite association s'affaiblit

à partir des années 1960, sous le coup des mutations qui interviennent dans l'espace portuaire : conteneurisation et évolutions technologiques maritimes associées. La corrélation forme-fonction se rompt dans les années 1990 ; cette logique spatiale se modifie alors face aux changements importants qui surviennent dans la gouvernance.

Les études spatiales urbaines et portuaires à l'échelle locale sont ainsi dominées par l'analyse morphologique, et rendent compte de ces mutations dans le partage et les conflits pour l'utilisation du sol entre la ville et le port.

I-1-1 Analyse spatiale des développements portuaires

Le modèle Anyport de Bird (1963) analyse les développements portuaires dans le temps, jusqu'à la révolution de la conteneurisation dont l'auteur est témoin. On peut y observer la sortie progressive des fonctions portuaires du territoire urbain et sa relocalisation en périphérie, sur de vastes emprises foncières mieux adaptées aux grandes infrastructures nécessaires à la conteneurisation.

Dans les six phases historiques identifiées par Bird (fig.1), le port est conçu comme une entité unique homogène pour lequel la forme suit la fonction, si bien que la morphologie spatiale du port est le reflet de son développement technologique.

Figure 1. Le modèle « Anyport » de Bird (1963)

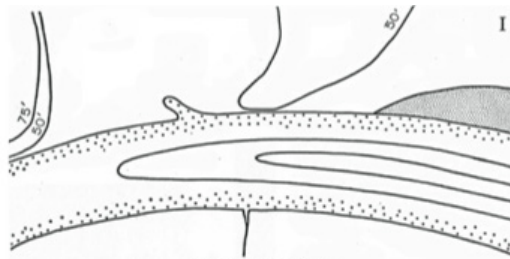


FIG. 2 The Site of Anyport

A left bank tributary of an estuary has caused an embayment, largely dry at low tide (coarse stipple in the estuary) and flanked by slightly higher land, before estuarine marshes begin downstream (fine stipple on the right of the diagram). North points, scales, and diagram borders have been omitted on purpose from the illustrations in this chapter of the hypothetical Anyport.

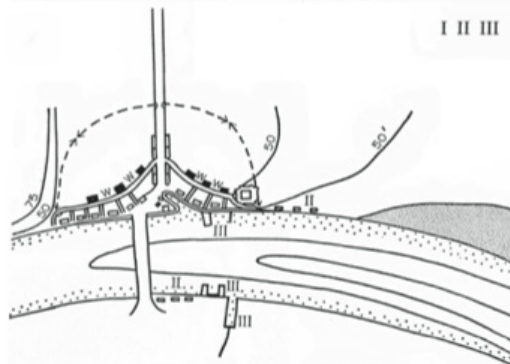


FIG. 3 Anyport After Three Eras of Development

I—The Primitive Port.
II—Marginal Quay Extension.
III—Marginal Quay Elaboration.
W—Warehouses; Quayside buildings, warehouses or transit sheds; Semi-circular town wall, with stronghold where the wall meets the estuary downstream.



FIG. 4 Anyport at the End of Four Eras of Development

I-III as Fig. 3.
IV—Dock Elaboration.
DD—Dry dock associated with later docks; Q, Continuing marginal quay extension, T and W, Transit sheds and warehouses.

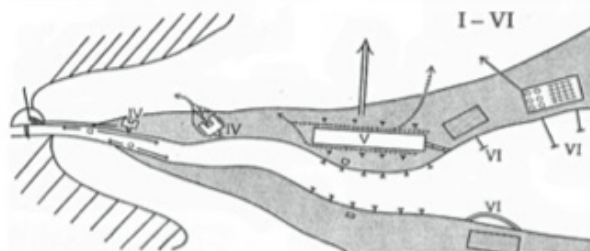


FIG. 5 Anyport Complete

I-IV as Fig. 4.
V—Simple Linear Quayside, over 1,500 feet uninterrupted in one line, 26 feet of water L.W.O.S.T. alongside, with, if necessary, an entrance lock 750 feet long.
VI—Specialized Quayside, notable at T-head jetties and at large wharves in the river.
Q—Continuing marginal quay extension.
T—Transit sheds, or, in the river, jetties serving a continuous frontage of industry.

Source : Bird, 1963

Ce modèle est toujours utilisé pour expliquer les développements portuaires postérieurs à la conteneurisation, notamment le gigantisme naval (Chan et Yip 2011 ; Hoyle 1989).

Mais la morphologie urbaine n'y est pas étudiée, si bien que les relations spatiales ville-port sont réduites aux références minimales d'une ville centrale au contact de laquelle le port se développe puis s'éloigne au fur et à mesure de sa spécialisation fonctionnelle.

I-1-2 CityPort et interface Ville-Port

Le concept de CityPort est né de l'idée de l'association étroite entre la ville et le port qui a si longtemps prévalu (Hoyle 1997), et qui s'apparente à une symbiose. Les dimensions en sont multiples : spatiale et économique en premier lieu, mais aussi sociale et politique, pour une planification et une gestion commune. Avec la rupture du lien fonctionnel entre ville et port, ce concept a tendance à représenter un idéal conservateur, nostalgique, des relations ville-port.

Le degré d'association spatiale entre la ville et le port a été étudié par Hayuth (1982), qui introduit le concept d'interface. Selon cet auteur, celui-ci matérialise deux composantes majeures de la zone de contact et des interactions du CityPort : d'une part un système spatial et économique, dérivé de l'utilisation du sol au contact entre la ville et le port, ce qui correspond à l'analyse morphologique et fonctionnelle de l'interface. D'autre part, un système écologique, centré sur la qualité de l'air, de l'eau et du paysage, ainsi que sur la qualité de vie à l'interface. Il est ainsi le premier à introduire une dimension environnementale à l'étude des relations ville-port.

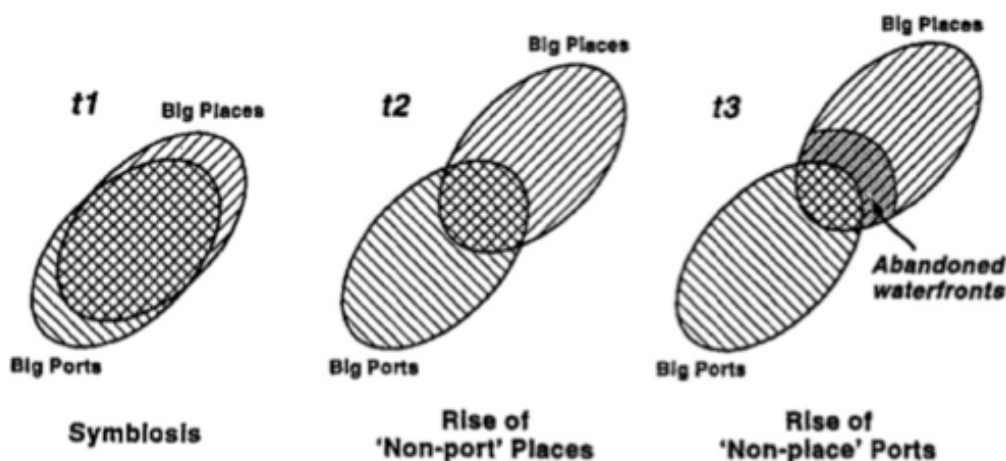
Hayuth (1982) montre que les progrès technologiques maritimes, la revendication croissante des populations par rapport au front de mer urbain et l'émergence d'un système de transport intermodal sont les principales causes des changements à l'interface ville-port.

Norcliffe et al. (1996) reprennent la notion d'interface (Hayuth 1982) pour analyser la concurrence spatiale entre la ville et le port. Celle-ci se manifeste par la concurrence entre les activités économiques à l'interface. Ils font l'analyse des activités économiques, portuaires et

non-portuaires et déterminent deux critères prépondérants de localisation : la quantité de main d'œuvre et celle de terrains disponibles nécessaires.

Ils modélisent cette disjonction fonctionnelle entre la ville et le port, et son impact spatial à l'interface (fig. 2). Ainsi, ils mettent en évidence le retrait du port et la réduction de l'interface.

Figure 2. L'interface de Norcliffe et al. (1996)



Source : Norcliffe et al. (1996)

Par la suite, plusieurs études spatiales vont utiliser la méthodologie de Norcliffe et al. (1996) et le calcul de l'interface économique (Daamen et Vries 2013 ; Wiegmans et Louw 2011 ; Ducruet et Lee 2006 ; Sairinen et Kumpulainen 2006).

La migration des activités portuaires hors du centre urbain n'est pas analysée dans ces études de l'interface, qui tend donc à se réduire au front de mer urbain. L'analyse de la relocalisation des activités portuaires directes et indirectes en périphérie et hors des villes est à chercher dans la littérature portuaire à l'échelle régionale.

I-1-3 Un modèle spatial Ville-Port

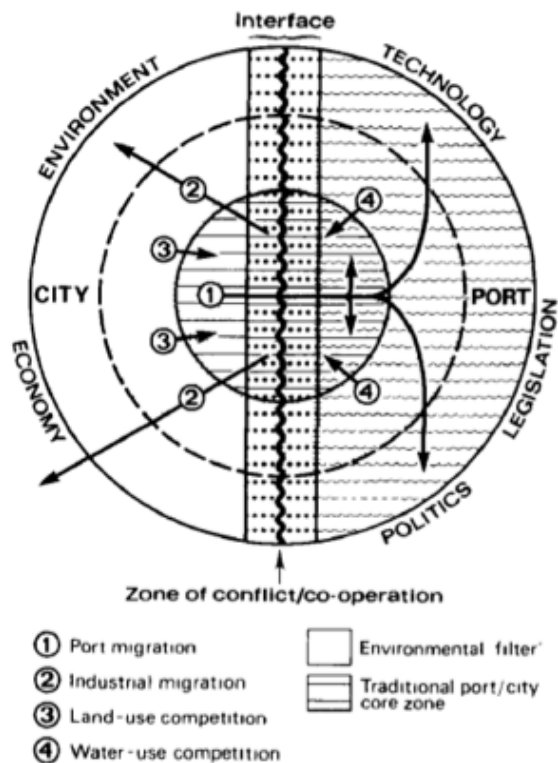
C'est finalement Hoyle (1989) qui fait la synthèse entre l'analyse spatiale de Bird (1963) et l'interface de Hayuth (1982). Il conceptualise le modèle ville-port qui est le plus suivi

actuellement, à l'échelle locale, tant dans les études portuaires que dans les études urbaines. Il actualise le modèle Anyport (Bird 1963) en fonction des plus récentes évolutions technologiques maritimes, soit le gigantisme naval, qui poussent les ports en périphérie urbaine, voire à l'extérieur des villes. Il y intègre l'interface fonctionnelle et environnementale de Hayuth (1982). Hoyle (1989) montre que l'interdépendance ville-port s'est effacée au fur et à mesure que le port migrait hors du territoire urbain. Le vacuum laissé par les friches industrialo-portuaires a alors été convoité par les planificateurs urbains.

C'est pourquoi Hoyle (1989) pense que l'échelle du front de mer est adéquate pour analyser des relations ville-port, même si celles-ci sont à replacer dans un contexte plus vaste d'interactions mer-terre (fig. 3).

Le modèle de Hoyle (1989) est robuste et fait la synthèse entre les perspectives urbaine et portuaire, ce qui est très rare dans la littérature. Cela explique sans doute en partie son succès dans le monde de la recherche, et notamment dans les études urbaines (Oakley 2011 ; Grossmann 2008 ; Hagerman 2007).

Figure 3. Modèle de Hoyle (1989)



Source : Hoyle (1989)

Par contre, s'il mentionne la révolution institutionnelle en cours et la montée de la législation, il ne les intègre que superficiellement à son modèle. Celui-ci est ancré dans la théorie de la localisation et recherche l'équilibre entre deux entités jugées homogènes, par une bonne gestion de l'interface. Ainsi, le développement portuaire reflète l'équilibre entre les changements technologiques et les contraintes écologiques, entre les perspectives urbaine et portuaire.

Bilan de l'analyse morphologique

Les liens locaux, morphologiques notamment, s'atténuent puis se rompent. La proximité des villes et des ports, qui fut un atout pour l'un comme pour l'autre, devient à présent une contrainte réciproque. La dépendance des ports vis-à-vis de l'eau se heurte au désir d'investir les fronts de mer qui émerge dans la population. Le CityPort est à redéfinir et les conflits pour l'espace s'accumulent à l'interface (Hoyle 1989).

Malgré leur importance cruciale, les aspects spatiaux sont insuffisants à expliquer les relations ville-port. La globalisation néo-libérale renouvelle les mécanismes économiques à l'œuvre.

I-2 Les apports des sciences économiques

Les études économiques se rapportant aux relations ville-port se centrent sur la capacité de dégager et retenir de la valeur ajoutée à l'échelle locale. Reprenant les apports de l'analyse spatiale, certains chercheurs en études urbaines, à la suite de Norcliffe et al. (1996), se concentrent sur la valeur ajoutée générée par la reconversion des fronts de mer et par le panel des activités à y favoriser. D'autres, notamment en études portuaires, s'interrogent sur les conditions de compétitivité à l'échelle locale, sous le nouveau paradigme macro-économique de globalisation, de néo-libéralisme et d'intégration des ports dans des chaînes de valeur globales. Ces analyses sont généralement intégrées à une réflexion à toutes les échelles.

I-2-1 Interdépendance économique ville-port

L'interdépendance économique de la ville et du port est depuis longtemps analysée, notamment dans le concept de CityPort (Hoyle 1997). Mais cette relation est de moins en moins évidente.

I-2-1-1 le port, moteur économique de la ville

La littérature s'accorde à reconnaître que les impacts positifs locaux de l'activité portuaire sont essentiellement liés aux retombées économiques pour la ville et ses habitants. Merk, dans le rapport de synthèse effectué pour l'OCDE (Merk 2013), identifie ainsi quatre rôles majeurs du port comme moteur économique de la ville.

Premièrement, le port est un facilitateur d'échanges, ce qui peut se concevoir à l'échelle locale comme régionale. En tant que principale porte d'entrée (« gateway ») continentale, le port fait entrer et sortir l'essentiel des marchandises nécessaires à la ville. La compétitivité du port influe sur le volume des échanges. Ainsi, par exemple, chaque jour supplémentaire dans l'acheminement des marchandises correspond à une perte moyenne de 1% des échanges portuaires (Merk 2013).

Son rôle de gateway est concurrencé pour certains produits par les aéroports, mais reste prépondérant dans de très nombreux cas. L'impact local subsiste donc malgré la migration des activités logistiques hors de la ville et l'augmentation des activités de transbordement au port. Le port reste un levier prépondérant pour les exportations internationales.

Deuxièmement, la capacité du port à attirer des marchandises à forte valeur ajoutée détermine grandement l'importance de son rôle de catalyseur économique. Le volume mais aussi la nature du fret sont des facteurs prépondérants ; ainsi, le trafic de conteneurs dégage davantage de valeur ajoutée que les vracs et la diversification des activités portuaires en attire plus que la spécialisation. Mais contrairement aux aéroports, les ports attirent peu de valeur ajoutée d'affaire, ce qui, de nos jours, limite leur fonction de moteur économique de la ville. Cependant, les ports permettent la rétention et l'attraction d'entreprises de façon majeure et jouent un rôle important dans la valorisation du transport intermodal.

La performance portuaire dépend également de sa capacité à agglomérer dans l'espace urbain les activités de valorisation des marchandises (Robinson 2002). Ainsi, la présence d'une grappe portuaire dans la ville permet de retenir la valeur ajoutée à l'échelle locale (De Langen 2002). Cependant, l'effet multiplicateur de liens internes, ou effet de synergie de grappe, varie beaucoup d'un port à un autre, en fonction de la structure économique locale, ainsi que de la gouvernance (Ducruet 2008 ; Notteboom & Rodrigue 2007 ; Hall et al. 2005 ; Haezendonck et Winkelmanns 2002).

Troisièmement, le port est un important pourvoyeur d'emplois pour la ville, en tant que conséquence de la valeur ajoutée. Cependant, s'il est admis qu'un million de tonnes de fret sortant du port génère en moyenne 800 emplois directs et indirects, les disparités entre les ports sont fortes (Merk 2013). La nature du fret et le profil économique de la ville sont deux critères importants. Plus la ville est tertiarisée, plus la valeur ajoutée sera importante et les emplois locaux directs nombreux, mais les emplois indirects, reliés et catalysés sont en revanche souvent lointains et difficiles à évaluer (Merk 2013).

Cependant, la définition des emplois portuaires ou reliés au secteur portuaire est de plus en plus difficile à fixer, et diffère d'une étude à l'autre (Merk 2013) ; il est donc ardu de qualifier l'évolution de l'impact du port en termes d'emplois. De plus, dans la mesure où de plus en plus d'activités portuaires sortent de l'espace urbain, le rôle de pourvoyeur d'emplois locaux s'atténue (Ducruet 2008 ; Grossmann 2008) au profit des emplois régionaux et globaux, notamment ceux liés aux vrac. Il semble indéniable que l'identité portuaire s'estompe largement (Oakley 2011 ; Grossmann 2008 ; Collin 2005 ; Norcliffe et al. 1996), mais l'impact économique réel, notamment en termes d'emplois et de valeur ajoutée reste largement à réévaluer. Nous y voyons un axe de recherche important, tant pour les études portuaires que pour les études urbaines.

Enfin, quatrièmement, le port est un pourvoyeur d'innovation pour la ville. En effet, le port est par nature une agglomération d'activités qui attirent elles-mêmes des activités de recherche et développement (Merk 2013). Le port accumule donc les opportunités d'innovation sur son territoire et à proximité, celle-ci étant recherchée pour des effets de synergie. C'est donc bien la ville, beaucoup plus que le territoire régional ou global, qui en retire du profit. Cet axe est encore peu étudié dans la littérature.

Ce rôle reste efficient à l'échelle locale, ainsi que, dans une grande mesure, celui de facilitateur d'échange. Mais les rôles de pourvoyeur d'emplois et de valeur ajoutée échappent de plus en plus au cadre urbain.

I-2-1-2 Le rôle de la ville dans la performance portuaire

La ville constitue un bassin de consommation pour le port. Le nombre et la richesse de ces consommateurs sont donc logiquement importants, parmi d'autres critères comme le commerce extérieur (Merk 2013), pour déterminer la performance portuaire. Cependant, il n'existe pas de corrélation systématique entre la taille de la ville et celle du port (Merk 2013), dans la mesure où les lieux de production et les transports ont été mondialisés et où les ports n'effectuent pas uniquement du transport domestique mais aussi de plus en plus de

transbordement de marchandises. Le lien entre richesse de la population et la performance portuaire n'a pas, à notre connaissance, fait l'objet d'étude spécifique.

Par ailleurs, la congestion urbaine peut dans une certaine mesure freiner la performance portuaire, mais l'inverse est plus fréquent. La congestion routière générée par le port impacte négativement la ville, et aussi le port en détournant du fret vers d'autres places marchandes moins encombrées. La structure économique urbaine oriente la spécialisation du port dans une certaine mesure. Enfin, l'attractivité de la ville est parfois plus importante que sa taille ; c'est le cas notamment pour le secteur des croisières, au comportement très différent du transport des marchandises (Merk 2013). Dans l'industrie touristique, la ville et le port ont des intérêts communs à valoriser, qui permettent des gains importants de valeur ajoutée.

I-2-2 Compétitivités portuaire et urbaine

I-2-2-1 La compétitivité portuaire

À la lecture du rapport de synthèse de Merk (2013), il apparaît qu'il existe trois critères principaux de compétitivité portuaire à l'échelle locale, soit 1) l'efficacité des opérations portuaires ; 2) la connectivité maritime du port et 3) le soutien des populations. Une part non négligeable de cette compétitivité peut donc être rattachée à l'utilisation du sol, la planification et la coopération avec la ville et les autres échelons institutionnels – donc la gouvernance.

Premièrement, l'efficacité des opérations portuaires est un critère prépondérant de compétitivité, mais depuis les années 1990, son évaluation dépend largement des attentes des multiples partenaires du port. Ainsi, chaque type d'acteur de la chaîne logistique aura tendance à privilégier des critères de choix adaptés à ses besoins spécifiques si bien que le choix final d'un port doit répondre à une gamme de besoins très étendus (Merk 2013).

Les chercheurs tentent d'évaluer le taux d'utilisation des équipements et leur productivité, mais selon Merk (2013), de nombreux biais existent, dans la mesure où ni les investissements portuaires ni la productivité de la main d'œuvre ne sont pris en compte dans les études actuelles. Mais ce sont là des critères qui intéressent surtout les actionnaires du port. Pour les utilisateurs

du port, un facteur sensible est le temps passé au port (*turn-around time* en nombre de jours) et donc la congestion portuaire ainsi que la quantité de marchandises transitant par le port.

Dans ce domaine, les études menées par l'OCDE montrent qu'il existe des différences nationales et régionales importantes : les ports d'un même pays et, dans une moindre mesure, d'une même région du monde, présentent *a contrario* des taux de congestion assez homogènes (Merk 2013). La qualité des apports (main d'œuvre, équipements et utilisation du sol) et celle des organisations et des institutions (planification, systèmes d'information et compétition interne au port et coopération inter-ports) permettent en grande part d'expliquer le caractère national et régional de la compétitivité portuaire.

Ainsi, la compétitivité portuaire est-elle devenue extrêmement complexe et son évaluation constitue un défi renouvelé pour les chercheurs. La littérature existante (Bichou et Gray 2004) se concentre actuellement sur la mise en application du nouveau paradigme de la communauté portuaire développé par Robinson (2002) selon une approche essentiellement logistique.

Deuxièmement, la connectivité maritime est essentielle, à l'échelle régionale mais aussi locale, car elle détermine la fréquence des services maritimes. En effet, elle est calculée en fonction du nombre de connections avec d'autres ports et en fonction de la place du port évaluée dans le réseau, soit sa centralité. Au-dessus d'un certain seuil de connectivité, la fréquence et la fiabilité d'acheminement des marchandises peuvent être assurées, ce qui est un avantage compétitif de taille pour attirer de nouveaux marchés (Merk 2013). La centralité portuaire est un axe de recherche important dans la littérature (Merk 2013 ; Ducruet 2005). Les grands ports ont en général une forte connectivité, mais il n'existe pas de corrélation absolue car ceux-ci peuvent présenter des taux de transbordement, un accès nautique plus ou moins favorables aux très gros tonnages et des stratégies d'internationalisations plus ou moins poussées, trois facteurs favorisant la connectivité (Merk 2013).

Troisièmement, seuls les couples Ville-Port efficaces peuvent réellement générer de la valeur ajoutée, à l'aide de mesures de régulation, de planification et de communication coordonnées. Les effets de milieux peuvent être forts, positivement comme négativement dans chaque couple

ville-port. Enfin, la capacité des ports à s'associer au territoire pour faire émerger une grappe industrielle ou un corridor de développement, associant transports intermodaux et activités urbaines, est un critère de plus en plus important de la performance portuaire. Enfin, la compétitivité portuaire ne peut plus se concevoir sans la compétitivité de l'avant et de l'arrière-pays, en raison de la régionalisation des activités et de l'intégration des chaînes logistiques.

I-2-2-2 La compétitivité urbaine se développe

La ville est elle-même en recherche de valeur ajoutée. Les fronts de mer constituent des espaces de choix pour renouveler le moteur économique local selon un nouveau paradigme.

L'augmentation des activités non-portuaires à l'interface Ville-Port originelle est la conséquence de plusieurs évolutions concomitantes. D'une part, la migration des activités logistiques portuaires vers la périphérie des aires urbaines, à distance des fronts d'eau, a laissé derrière elle un vacuum à proximité des centres villes. Ces friches se sont trouvées comblées par des activités urbaines, notamment des services, souvent sans lien direct ni indirect avec la fonction portuaire. La concentration des activités portuaires à l'interface a ainsi progressivement baissé (Norcliffe et al. 1996).

L'économie de production du territoire originel du port, soit le front de mer urbain, a ainsi largement cédé la place à une économie de consommation (Hall et al. 2005). Le port est donc de moins en moins le moteur économique de la ville. Le nombre d'emplois portuaires directs baisse, distendant les liens économiques entre la ville et le port (Grossmann 2008 ; Ducruet 2008), du moins de façon visible.

Les études urbaines rendent largement compte de ce processus de substitution des activités, qui conduit à un changement de paradigme économique du front de mer (Oakley 2011 ; Grossmann 2008 ; Hagerman 2007), dans un but de compétitivité urbaine.

À l'interface, le vacuum laissé par le port est comblé par des activités à haute valeur ajoutée.

La proximité du centre-ville et la pression idéologique actuelle pour densifier la ville rendent le front de mer urbain très attractif et y renchérissent l'espace.

De nombreuses études urbaines appliquent la théorie de l'accumulation du capital de Harvey (1991) aux fronts de mer urbains. En effet, les activités à haute valeur ajoutée investissent massivement ces espaces « revitalisés » par des opérations urbanistiques. C'est le cas notamment des immeubles résidentiels de standing, des activités récréatives et touristiques, ainsi que des activités mettant en valeur les attraits patrimoniaux du port. Ce processus de course à la valeur ajoutée chasse les plus pauvres hors du secteur (Oakley 2011 ; Grossmann 2008 ; Grobar 2008 ; Laidley 2007 ; Hagerman 2007).

Certains auteurs voient dans la théorie de la classe créative de Florida (2002) une solution à ce problème de renchérissement des fronts de mer urbains. Hagerman (2007) la reprend à son compte pour expliquer que les nouveaux emplois créatifs, culturels et artistiques rendent l'espace attractif sans pour autant créer de hausse foncière trop importante. Ainsi, selon cet auteur, les zones urbaines qui les accueillent conservent-elles mécaniquement une certaine mixité sociale et échappent-elles à la gentrification.

Le « modèle de Barcelone » est également évoqué (Oakley 2011) : il décrit la dynamique économique positive créée par des mégaprojets en front de mer, tels que l'accueil d'une Exposition Universelle ou des Jeux Olympiques. Mais en faisant table rase du passé, social comme culturel, l'événement initiateur du redéveloppement débarrasse le lieu de toute fonction portuaire. D'une part il n'offre pas véritablement une solution urbanistique durable, puisque l'événement est temporaire. D'autre part, il tend à déconnecter plus encore la ville et le port. La logique de recherche de valeur ajoutée s'accompagne d'une volonté de visibilité internationale en vue d'augmenter sa compétitivité urbaine globale (Oakley 2011 ; Grossmann 2008 ; Hagerman 2007). L'interface ville-port devient alors la vitrine internationale de la ville et un outil de compétitivité inter-villes.

Merk (2013) propose une typologie des fronts de mer urbains selon les fonctions présentes en % de surface au sol. Il observe, tout comme la littérature urbaine, que les villes ne laissent pratiquement pas de place aux activités portuaires sur les fronts de mer « revitalisés ». Il pense cependant qu'une identité portuaire peut tout de même être maintenue voire réclamée par le port à travers le développement d'activités récréatives, touristiques et culturelles.

Mais il existe parfois des situations où la ville est légitime à diversifier ses activités au lieu de maintenir des fonctions portuaires : lorsque la fonction portuaire est prépondérante dans l'économie locale, celle-ci est fragile. L'industrie du transport maritime est de plus en plus volatile, surtout dans les petites villes, en raison de la compétition exacerbée. L'attraction d'activités connexes ou éloignées au secteur maritime peut sécuriser l'économie locale.

Enfin, Merk (2013) identifie des situations où la séparation fonctionnelle entre le port et la ville est consommée, et où chacun a reconstruit son développement de façon autonome. Dans ce cas, seule une coopération minimale, pour construire et entretenir les infrastructures de transport communes, semble devoir être maintenue.

Les relations économiques ville-port sont donc très diverses. Si le port peut indéniablement jouer le rôle de moteur économique pour la ville, cette situation s'est complexifiée et a perdu de son caractère absolu. La ville elle-même peut être, de façon accrue sans doute, un moteur de croissance économique portuaire. La gouvernance apparaît comme un axe majeur de recherche pour l'analyse de la compétitivité des villes et des ports et de leurs interactions économiques.

Bilan de l'apport des sciences économiques

Le port migre hors de l'espace urbain, encouragé par la ville. Celle-ci envahit l'interface de ses activités à haute valeur ajoutée, précipitant la séparation fonctionnelle entre eux. Le port est de moins en moins perçu comme le moteur économique de la ville et, de fait, sa part dans l'économie locale tend à baisser. Le port cependant, reste soumis à sa dépendance à l'eau pour une grande partie de ses activités, lesquelles sont de plus en plus consommatrices d'espace.

La question de savoir si le port crée de la valeur ajoutée pour la ville est donc plus que jamais d'actualité, à l'heure où la ville dispose d'autres options parfois plus rentables. Il y a actuellement un grand besoin de réévaluer les liens économiques Ville-Port à l'échelle locale, compte-tenu du changement de paradigme économique à l'interface – du passage d'une économie de production à une économie de consommation – et de l'affaiblissement de l'interdépendance économique. Cependant, cette analyse doit se doubler d'une analyse à l'échelle régionale et globale.

Ainsi, si le port a de tout temps été un puissant moteur économique de la ville portuaire cette fonction est de plus en plus remise en question (Merk 2013 ; Grossmann 2008). La santé et la structure économique de la ville peuvent à l'inverse influencer les activités portuaires. Les axes de recherche reliés à la fonction portuaire de moteur économique de la ville sont nombreux, notamment en lien avec les rôles de pourvoyeur d'emploi et de valeur ajoutée. Les définitions d'emploi ou d'activité portuaire, direct, indirect, relié et catalysé sont floues et ne font pas consensus (Merk 2013). Il est de ce fait difficile de comparer les études existantes. De plus, la localisation et la quantification de ces divers emplois portuaires et de la valeur ajoutée générée ont besoin d'être réévaluées et re-conceptualisées, à l'échelle locale comme aux autres échelles. Parmi les critères à prendre en compte, la nature du fret semble prépondérante. Or, si les analyses se multiplient sur le transport de conteneurs, la littérature sur les vracs est très lacunaire.

Enfin, il existe un déséquilibre économique croissant entre la ville et le port, qui contribue aux conflits à l'interface : le coût des investissements ne cesse de croître pour les autorités portuaires. Parallèlement, les externalités positives, essentiellement les retombées économiques, tendent à baisser pour les communautés locales, alors que les externalités négatives sont en hausse (Grossmann 2008 ; Wang et Olivier 2003). Le lien fonctionnel à l'échelle locale s'affaiblit alors que les changements macro-économiques augmentent la compétition entre les ports d'une part, et entre les villes d'autre part.

Dans ce contexte, la concurrence spatiale et les conflits entre la ville et le port ne peuvent qu'augmenter. Les apports de la recherche en matière de gouvernance permettent de mieux cerner l'évolution récente des relations Ville-Port, entre affaiblissement du port et recherche d'un nouveau territoire commun.

I-3. Les apports de la gouvernance

I-3-1. Gouvernance flexible et territoire commun

I-3-1-1 Communautés et rôles des acteurs

Dans les années 1980 et 1990, les privatisations se multiplient et les partenariats Public-Privé deviennent la règle dans la gouvernance des collectivités territoriales (Daamen et Vries 2013 ; Oakley 2011 ; Daamen 2010 ; Sairinen et Kumpulainen 2006). Parallèlement, les ports sont intégrés dans les chaînes logistiques et ouvrent leur gouvernance à leurs partenaires (Robinson 2002). Des communautés urbaines (Daamen et Vries 2013 ; Oakley 2011 ; Daamen 2010 ; Grossmann 2008 ; van Gils et Klijn 2007 ; Desfor et Jorgensen 2004) et portuaires se constituent, de sorte qu'il faut à présent composer avec de multiples acteurs décisionnels, aux multiples points de vue et enjeux (Merk 2013 ; Rimmer 2007). Ceux-ci sont fréquemment différents, voire contradictoires, et d'importants enjeux régionaux et globaux se cristallisent à l'échelle locale (Merk 2013 ; Rimmer 2007 ; Ducruet et Lee 2006). Cela contribue à la déterritorialisation du port, du moins à l'échelle locale.







Par ailleurs, la démocratie participative se développe et provoque l'arrivée en force d'un nouvel acteur dans la gouvernance territoriale : l'opinion publique (Oakley 2011 ; Hagerman 2007 ; Sairinen et Kumpulainen 2006 ; Hoyle 2000b).

Hoyle (2000a) étudie, à l'aide d'entrevues d'acteurs, la relation désormais triangulaire entre la ville, le port et les groupes communautaires, et conclut que les groupes de citoyens ont tendance à tempérer les décisions des planificateurs et des collectivités territoriales d'une part, des promoteurs privés d'autre part. Cette étude met aussi en lumière le fait que, malgré des perspectives spécifiques à chaque acteur, une prise de conscience d'intérêts collectifs, apparaît. Mais il considère le port comme une unité homogène, ce que Robinson réfute en 2002. La relation ville-port est donc bien plus multiple que Hoyle (2000a) le pense alors. La théorie des arènes va permettre aux chercheurs de s'adapter à cette nouvelle réalité (Wang et Olivier 2003).

Dès lors, les rôles respectifs des villes et des ports (Rimmer 2007 ; Olivier et Slack 2006 ; Robinson 2002) évoluent.

Hoyle (2000b) ajoute une nouvelle phase historique aux relations ville-port, pour obtenir le modèle suivant qui prend en compte l'évolution des rôles des ports (fig. 4).

Figure 4. Modèle de Hoyle (2000)

STAGE	SYMBOL ○ City ● Port	PERIOD	CHARACTERISTICS
I Primitive port/city		Ancient/medieval to 19th century	Close spatial and functional association between city and port.
II Expanding port/city		19th - early 20th century	Rapid commercial/industrial growth forces port to develop beyond city confines, with linear quays and break-bulk industries.
III Modern industrial port/city		mid - 20th century	Industrial growth (especially oil refining) and introduction of containers/ro-ro require separation/space.
IV Retreat from the waterfront		1960 s - 1980 s	Changes in maritime technology induce growth of separate maritime industrial development areas.
V Redevelopment of waterfront		1970 s - 1990 s	Large-scale modern port consumes large areas of land/water space; urban renewal of original core.
VI Renewal of port/city links		1980 s - 2000+	Globalization and intermodalism transform port roles; port-city associations renewed; urban redevelopment enhances port-city integration.

Source : Hoyle (2000)

Hagerman (2007) analyse les imaginaires urbains de la population, afin d'inclure les attentes profondes des habitants dans les projets de revitalisation du front de mer.

Sairinen et Kumpulainen (2006) procèdent à une post-évaluation pour mesurer la qualité de la « revitalisation », en termes d'équité sociale de trois secteurs du front de mer d'Helsinki, selon le degré de dépendance à l'eau des interviewés.

Oakley (2011) à son tour fait des analyses de discours sur la gouvernance de trois fronts de mer réinvestis par des villes australiennes. Elle montre que les villes sont de plus en plus tolérantes aux discours néo-libéraux qui prônent la liberté de marché, et tendent à délaissier leur rôle de régulateur au profit de celui d'entrepreneur d'économie de marché. Les partenariats Public-Privés qui se développent expliquent cette évolution. La compétition ne se fait pas seulement entre les villes, mais aussi entre les acteurs de la communauté urbaine. Les villes adoptent ainsi de plus en plus un mode de gouvernance flexible et contextuel, pragmatique (Daamen 2010 ; Hagerman 2007 ; Desfor et Jorgensen 2004) comme solution à cette complexification.

Oakley (2011) notamment et Daamen et Vries (2013) à sa suite, concluent à l'institutionnalisation des communautés urbaines et portuaires, et analysent ce que le changement de rôle du port induit comme impact sur les relations ville-port, la première dans une perspective urbaine, les seconds dans une perspective portuaire.

I-3-1-2 Enjeux et territoire communs

Face à l'atomisation et la complexification de la gouvernance ville-port, il devient nécessaire de constituer des alliances locales, au sein de la communauté portuaire et avec la communauté urbaine. Par ailleurs, les limites entre gouvernance urbaine et portuaire se brouillent. Le rapprochement des rôles de la ville et du port, entre institutionnalisme et entrepreneuriat, laisse entrevoir des possibilités d'enjeux communs, pour un territoire commun (Merk 2013 ; Daamen 2010 ; Collin 2005).

Des stratégies de synergie et la collaboration compétitive se développent au sein des grappes et du port. La compétition interne est en effet un gage de compétitivité et augmente l'échelle des efforts collectifs : ainsi, le tout vaut plus que les parties (Merk 2013 ; Chan et Yip 2011 ; de Langen 2002). La communauté portuaire peut tirer avantage de la proximité de la ville en utilisant les externalités positives : le capital humain, les infrastructures de transport, le cadre de vie s'il est attractif pour les élites. Les informations et les réseaux peuvent également être partagés. Les réglementations locales sont à double tranchant, contraignantes ou incitatives (Merk 2013).

Les enjeux de développement sont très variables en fonction de la situation respective de la ville et du port (Ducruet et Lee 2006 ; Ducruet 2005), ce que Merk (2013) synthétise de la façon suivante (tab. I).

Tableau I. Typologie des villes portuaires de Merk (2013)

	Ville en croissance	Ville en déclin
Port en croissance	Nouveaux sites portuaires (Singapour)	Arrière-pays en expansion (Rotterdam)
Port en déclin	Fronts d'eau urbains (Baltimore)	Reconversion économique (Bilbao)

Source : OCDE (2013)

Merk (2013) identifie également différents types de coopération ville-port. Ainsi, lorsqu'aucun conflit n'intervient, il est possible de pousser assez loin la collaboration et de créer une agence autonome. Mais souvent, les coopérations sont purement économiques. Lorsque les liens ont été rompus, une simple collaboration pour la construction et l'entretien des infrastructures communes a alors lieu.

Malgré la diversité des situations, la littérature dégage trois enjeux communs (Merk 2013 ; Daamen 2010 ; Rimmer 2007 ; Collin 2005), soit le développement économique, la planification et la gestion environnementale.

Premièrement, seul un couple Ville-Port compétitif peut espérer dégager de la valeur ajoutée, ce qui profite aux deux parties. Augmenter les bénéfices locaux des ports permet l'acceptabilité sociale et donc le succès du CityPort. S'assurer le soutien des populations locales est un gage de compétitivité portuaire à long terme (Merk 2013). Le port doit donc s'attacher à demeurer un acteur économique légitime. Sa capacité à maximiser ses impacts positifs et à minimiser et compenser ses impacts négatifs détermine son acceptabilité sociale. Il devient alors plus facile pour lui d'effectuer les opérations nécessaires à sa compétitivité, que ce soit en termes d'expansion et de création de nouveaux sites ou encore d'intensification de ses activités. Le soutien à long terme permet d'aller plus loin que la seule acceptabilité sociale. Le port peut entretenir l'identité portuaire de la ville. La littérature laisse apparaître de multiples actions possibles pour le port, afin de promouvoir son image (Merk 2013). Mais aucune recherche systématique sur l'efficacité portuaire en lien avec le soutien de la population et/ou des partenaires professionnels du port, aspects pourtant très importants des relations ville-port, ne semble avoir été menée pour l'instant (Merk 2013). Il s'agit donc là d'un axe de recherche particulièrement intéressant à développer.

Deuxièmement, le port a un rôle à jouer dans la planification et la rationalisation de l'utilisation du sol à l'échelle locale. En tant que grand propriétaire terrien (« landlord ») de centre-ville (Daamen et Vries 2013 ; Merk 2013 ; Daamen 2010 ; Hesse 2010 ; Hall 2007), le port est un partenaire naturel pour la municipalité. Il a l'opportunité d'intervenir dans les choix de

planification là où la pression foncière est la plus forte. Par la libération d'emprises en front de mer, il offre à la communauté des opportunités rares dans un espace saturé. Nous ne pensons pas qu'un grand port représente nécessairement plus d'opportunités de reconversion qu'un petit, car tout dépend de la superficie des terrains reconvertibles. Il doit être possible de calculer le coût d'opportunité de l'espace portuaire, secteur par secteur, en fonction de la valeur des quartiers environnants. Ces calculs doivent mettre le port en position de force face à ses partenaires, pour négocier des projets profitables pour la communauté portuaire autant que pour la municipalité.

Le port et la ville peuvent planifier ensemble des zones d'activités portuaires dont la localisation urbaine est pertinente. Des transports publics peuvent être programmés pour améliorer l'accessibilité urbaine de ces zones. Le type d'activité et la valeur ajoutée dépendront du degré de qualification et donc du capital humain de la ville. Le port est ainsi à la fois un moteur économique et un aménageur de l'espace. En cas de reconversion urbaine, le port peut rester un acteur du front de mer et participer au développement de nouvelles activités liées à l'eau : marina, musée patrimonial, activités nautiques, etc. (Merk 2013, Daamen 2010).

Parfois, le port pourra être l'outil de développement local choisi par les institutions. Ainsi, une zone en crise peut être revitalisée sur décision politique par un développement industrialoportuaire, dans un objectif de développement local. Cette décision requiert une étroite collaboration municipale et portuaire. Dans la mesure où les planificateurs locaux n'ont pas de prise sur la chaîne logistique, contrairement à ceux des échelons supérieurs, il leur faut la collaboration de la communauté portuaire pour pouvoir agir, ce qui complexifie les interventions (Woudsma 2012).

Dans ce cas particulier, l'impact de développement de ces projets portuaires est considéré comme un retour sur investissement du « port développeur » (Merk 2013). Ce processus existe également à l'échelle régionale. Woudsma (2012) estime ainsi que l'utilisation du sol est un puissant outil de gouvernance locale :

« Land use is arguably the area where local communities have the greatest potential influence on freight flows and logistics through their regulatory and zoning controls, taxation, development and redevelopment policies. »

Troisièmement, le port est également un partenaire naturel de la ville en termes de durabilité, dans la mesure où les activités portuaires génèrent des externalités négatives (van Hooydonk 2007), notamment d'ordre environnemental. Ces impacts sont essentiellement locaux. Pollutions, étalement urbain et congestion routière peuvent être grandement minimisés et compensés par la planification et une gamme d'actions coordonnées entre la ville et le port.

En contrepartie, le port participe à la création de réserves foncières écologiques, l'implantation d'indicateurs de performance environnementale ou d'efficacité énergétique, aide à la décontamination et à la réhabilitation des sols industriels, à l'assainissement des eaux de ruissellement, etc.

La durabilité nécessite un mode de pensée globale. Ainsi, les perspectives globales et locales ne peuvent être dissociées (Hesse 2010). La recherche montre que l'expérimentation sur certaines aires d'études réduites est fructueuse sous le paradigme de durabilité. Ces terrains soumis à de bonnes pratiques ont valeur de laboratoire d'expérimentation de nouvelles politiques (Desfor et Jorgensen 2004). Ainsi, selon le principe de subsidiarité, le premier échelon d'intervention pour les projets durables reste l'échelle locale, notamment en milieu urbain : densification des cœurs urbains (Daamen et Vries 2013 ; Oakley 2011 ; Chan et Yip 2011 ; Hagerman 2007), quartiers répondant à des critères de mixité sociale et fonctionnelle (Oakley 2011 ; Hagerman 2007 ; Sairinen et Kumpulainen 2006). La mixité fonctionnelle, incluant activités urbaines et activités portuaires à l'interface, n'est pas évoquée dans la littérature car le port est à présent jugé pollueur et donc indésirable dans l'espace urbain (Merk 2013 ; Wiegmans et Louw 2011 ; Daamen 2010).

De plus, les emprises foncières potentiellement libérables par le port sont le plus souvent à proximité des rives, fluviales ou maritimes. Ces espaces sont composés de milieux naturels fragiles bien spécifiques, riches en biodiversité. Ils constituent des cibles privilégiées pour les expériences de « vivabilité urbaine » (Hagerman 2007) et pour les politiques de préservation du patrimoine naturel mondial (Merk 2013 ; Hagerman 2007 ; Sairinen et Kumpulainen 2006).

Enfin, le port possède un grand potentiel pour accueillir et accompagner les projets d'écologie industrielle et d'énergies renouvelables (Merk 2013) et ainsi devenir un laboratoire de durabilité industrielle.

Le concept de CityPort (Hoyle 1997-1998) revêt donc une importante dimension politique. La littérature rend compte d'expériences de gestion commune entre la ville et le port et tous les auteurs s'accordent pour trouver cette alliance souhaitable (Merk 2013 ; Oakley 2011 ; Grossmann 2008 ; Collin 2005 ; Desfor et Jorgensen 2004). Cependant, ils rendent compte également de la fragilisation croissante du port vis-à-vis de la ville et des communautés locales, en raison d'une acceptabilité sociale battue en brèche.

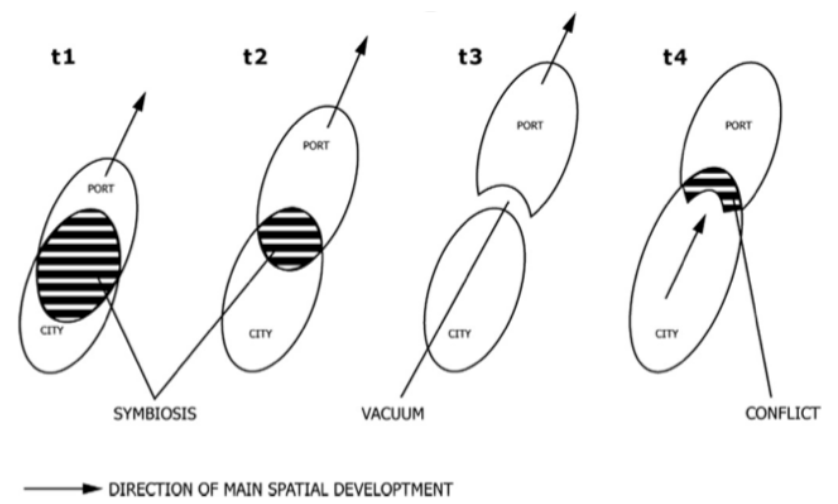
I-3-2 Durabilité et régulation environnementale

Le nouveau paradigme de durabilité provoque une augmentation de la régulation environnementale, notamment en milieu urbain, largement acquis au nouveau paradigme de durabilité. Le port s'y retrouve bien entendu soumis et doit des compensations environnementales au regard de ses externalités négatives. Or ces mesures sont souvent perçues comme étant en opposition avec ses intérêts économiques et peuvent représenter une contrainte dans son activité (Sairinen et Kumpulainen 2006). Ainsi est-il nécessaire d'inclure la durabilité dans les politiques stratégiques portuaires.

La ville a actuellement tendance à s'étendre trop vite et à revendiquer plus d'emprises foncières que le port n'est disposé à en céder (Wiegmans et Louw 2011).

Cela a pour conséquence d'affaiblir le port dans ses relations avec les autorités municipales et l'opinion publique. Le modèle élaboré par Wiegmans et Louw (2011) intègre la régulation au modèle de Hoyle et montre que la celle-ci bouleverse la corrélation entre forme et fonction. Ces auteurs ajoutent ainsi une quatrième phase au modèle de Hayuth, phase émergente où les relations entre la ville et le port sont conflictuelles, notamment en raison des questions de régulation environnementale (fig. 5).

Figure 5. Modèle de Wiegmans et Louw (2011)



Source : Wiegmans et Louw (2011)

Le travail de Wiegmans et Louw (2011) a le grand mérite d'ouvrir la porte des modèles ville-port à la régulation. Cependant, il comporte certaines limites. Ainsi, il ne fait pas la distinction dans la nature des marchandises et les types de ports et de relations ville-port, et sa réalité est surtout européenne. De plus, la régulation prise en compte est purement environnementale, et ne recouvre pas les enjeux de sécurité et de sûreté. À notre connaissance, ceux-ci ne sont pas pris en compte dans la littérature. Par ailleurs, nous pensons que le port ne doit plus subir passivement la réglementation durable au bénéfice de la ville. Il doit devenir proactif et intégrer la durabilité dans sa gouvernance. La planification durable de ces territoires doit permettre de rationaliser l'espace urbain et portuaire dans le respect des enjeux de chacun. Les villes portuaires, à l'image des Smart Cities, doivent devenir des Smart PortCities, ce qui ne peut se concevoir que dans la bonne intelligence des deux partenaires (Séfacil 2014).

Il s'agit là d'un axe de recherche brûlant pour restaurer la légitimité portuaire face aux communautés locales.

Enfin, son cadre d'analyse est trop étroit. L'échelle locale reste pertinente, notamment en études urbaines. Mais elle n'est plus suffisante pour rendre compte des processus et besoins de développement des ports et des métropoles. Seule l'échelle régionale peut répondre à cette nouvelle nécessité d'aménagement des nouveaux territoires portuaires.

Bilan des apports de la gouvernance

Un processus de déterritorialisation du port (Grossmann 2008) est à l'œuvre à l'échelle locale, tant d'un point de vue morphologique, fonctionnel que politique. La régulation environnementale durable a de profondes répercussions spatiales, en perturbant la corrélation entre forme et fonction (Wiegmans et Louw 2011). Les ports sont affaiblis par les revendications sociétales de durabilité face à des villes confortées dans leur légitimité. Une gouvernance commune tente cependant parfois de s'élaborer, alliant institutionnalisme portuaire et entrepreneuriat municipal, sur la base d'une plus grande flexibilité (Oakley 2011 ; Daamen 2010). Les relations Ville-Port sont très diverses (Ducruet et Lee 2006 ; Ducruet 2005) et les solutions, essentiellement contextuelles (Merk 2013). Sommés de quitter l'espace urbain, le port peine à se faire une place au sein des chaînes logistiques et menace les espaces ruraux.

Parallèlement, une nouvelle dialectique locale-mondiale se met en place. Le port tisse des liens fonctionnels à l'échelle des chaînes de production globales dans son arrière-pays (« hinterland ») et son avant-pays (« foreland »). Affaibli à l'échelle locale, le port se redéploie aux autres échelles. La littérature rend compte de façon univoque du changement d'échelle opéré par le port (Ducruet et Lee 2006 ; Wang et Olivier 2003). Par ailleurs, les chercheurs sont unanimes à considérer l'importance des liens d'échelle et à remettre en cause l'opposition classique qui est faite entre échelles locale, régionale et globale. La globalisation et la durabilité semblent abolir cette distinction (Hesse 2010 ; Ducruet et Lee 2006 ; Hoyle 1989).

Les modèles locaux ne peuvent refléter cette nouvelle réalité. Ainsi, parallèlement, se sont développés des modèles régionaux. Pour toutes ces raisons, il nous semble crucial de considérer les échelles régionale et globale en même temps.

II ÉCHELLES RÉGIONALE ET GLOBALE

La question de la distance entre le port et la ville (Merk 2013) et la définition de la région portuaire (Ducruet 2009 ; Chan et Yip 2011) sont deux problèmes de délimitation spatiale qui se posent pour aborder cette échelle d'analyse.

Selon Rodrigue (2004), les corridors intermodaux permettent de faire les liens d'échelle car ils cristallisent et concentrent des intérêts et enjeux multiscalaires à l'échelle régionale. Celle-ci devient de plus en plus, l'échelle de la pertinence pour les ports.

II-1 Analyse spatiale

À l'échelle régionale et globale, la littérature géographique se concentre sur les processus de concentration et de diffusion des activités par les systèmes de transport, pour la maîtrise et l'efficacité du territoire portuaire. Ainsi, parallèlement à l'analyse morphologique locale, une démarche topologique se développe afin de modéliser la structuration du territoire dominé par le port (Olivier 2006).

La littérature permet d'identifier une reterritorialisation du port à l'échelle régionale, dans son arrière et son avant-pays, territoire fragmenté et multiscalaire. Ce processus s'observe également pour la ville, mais peut-être de façon moins criante, la dimension locale restant prépondérante et inaliénable pour celle-ci.

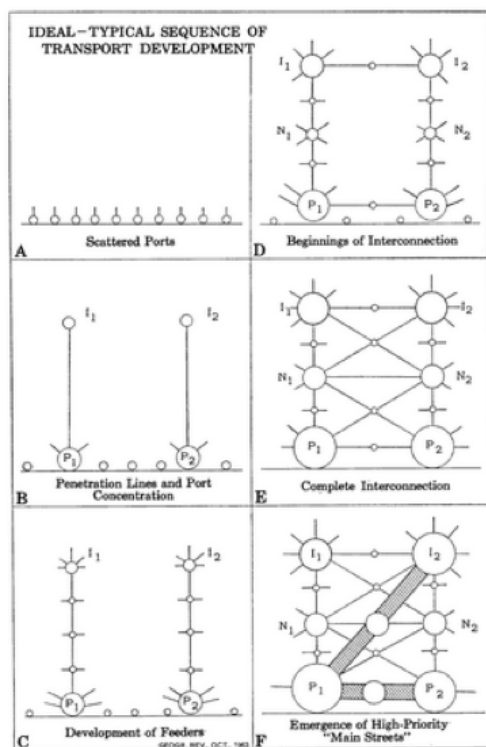
Mais une controverse court en études portuaires, dont nous rendrons compte. En effet, les processus de globalisation et d'intégration productive sont récents. Le consensus n'est pas fait sur leurs implications spatiales, encore émergentes, ni sur les approches théoriques qui les soutiennent. De plus, les perspectives urbaines et portuaires n'ont pas été véritablement conciliées, même si quelques études tentent de le faire (Derruder et Witlox 2011 ; Derruder et Witlox 2010 ; Ducruet 2008).

II-1-1 Centralité et accessibilité interne

Taaffe et al. (1963) ont développé le premier modèle de structuration de l'arrière-pays portuaire (fig. 6). L'enjeu de cette étude est la mesure de l'accessibilité interne du territoire par un réseau de transport, d'abord inexistant puis lacunaire, jusqu'à la mise en place d'un maillage structurant l'espace régional. Cette étude se base donc sur l'analyse topologique d'un espace régional homogène. Le port y est analysé en tant qu'espace central polarisant son arrière-pays – l'espace rural et industriel productif. La ville en tant que telle est confondue avec le port et les

relations ville-port, dans ce contexte, sont éludées. L'analyse reflète finalement la réalité de l'Afrique de Ouest, tout juste sortie de la colonisation, et non pas la réalité des autres régions du monde, notamment celle des Pays Industrialisés où les hinterlands sont plus développés (Rimmer 2007) et les ports, mieux insérés dans des réseaux préexistants.

Figure 6. Modèle de Taaffe et al. (1963)



Source : Taaffe et al. (1963)

Taaffe et al. (1963) y observent cependant des processus spatiaux universels, tels que la concentration des fonctions portuaires en certains ports, dépendante des interconnexions, et la hiérarchisation qui s'ensuit. Ces auteurs établissent un lien entre lieu de production, lieu de consommation et densité de transport, et analysent les distorsions qu'apportent le milieu physique (pentes, marécages) ainsi que la position intermédiaire entre de grands pôles urbains. Cette analyse fondatrice préfigure l'analyse de réseaux tout en restant dans le paradigme des lieux centraux.

II-1-2 Conteneurisation et intermodalité : deux changements de paradigme qui font consensus

C'est l'adoption de la théorie des réseaux (Rimmer 1967-2007), et plus spécifiquement celle des systèmes de transport développée par la géographie des transports, qui va permettre d'analyser le positionnement du port à l'échelle régionale et globale. L'analyse de la localisation relative des activités logistiques permet d'identifier des processus de concentration et de décentralisation des activités portuaires dans l'avant et l'arrière-pays et au sein des chaînes globales de production (Hayuth 1988 ; Rimmer 1967 ; Taaffe et al. 1963).

Rimmer (1967), puis à sa suite tous les auteurs, identifie la révolution de la conteneurisation comme cause principale de l'intermodalité croissante des infrastructures de transport dans l'arrière-pays. L'intermodalité correspond à la mise en cohérence des réseaux de transports qui permet la constitution de réseaux logistiques.

Cette augmentation de la performance d'un arrière-pays élargi permet des baisses significatives dans les temps de chargement-déchargement et de manutention des marchandises. À partir de l'exemple néo-zélandais, cet auteur modélise ainsi les relations entre le port et son arrière-pays. Il identifie cinq phases dans la structuration de l'hinterland. À la suite de Taaffe et al. (1963), il analyse les processus de pénétration de l'arrière-pays, de concentration et de hiérarchisation de fonctions portuaires dans quelques ports. Une dernière phase de déconcentration et de décentralisation des activités portuaires rend compte des conséquences de la conteneurisation et de la recherche d'avantages compétitifs par l'industrie : les agglomérations d'activités en grappes et corridors se constituent aux nœuds des réseaux de transports. *Gateways, hubs* et centres de distribution qui se constituent alors répondent à la hiérarchisation de l'espace en centres de commandement et en périphéries dominées, plus ou moins accessibles et insérées au cœur économique. Le modèle de Rimmer (1967-2007) s'inscrit donc dans le cadre conceptuel centre-périphérie.

À la suite de ces travaux fondamentaux (Rimmer 1967 ; Taaffe et al. 1963), ce sont donc les concepts d'intermodalité et d'accessibilité interne du territoire régional qui dominent la

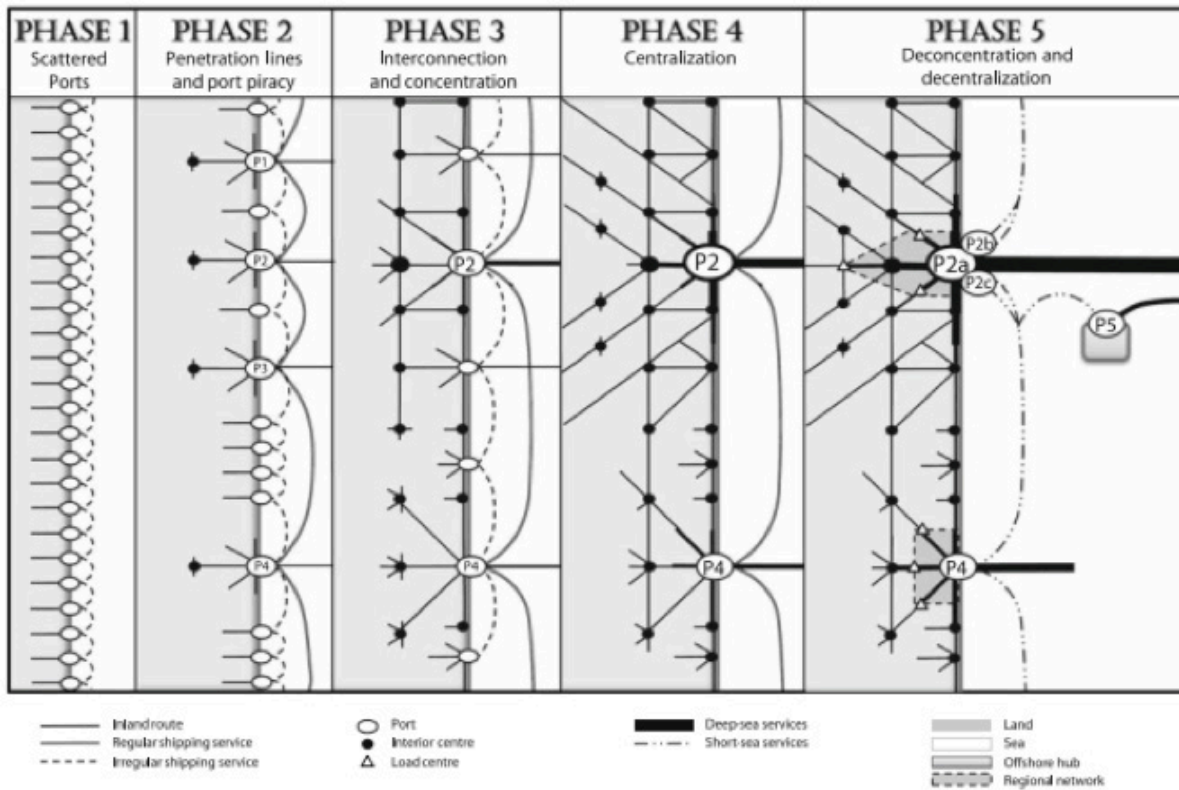
littérature dans les années 1980 et 1990. Notteboom et Rodrigue (2007) les reformulent sous le concept englobant d'« hinterland physique » pour qualifier l'offre de transport dont dispose un arrière-pays portuaire. La performance de celui-ci dépend selon eux des choix modaux et de l'intermodalité qui y est proposée. L'accessibilité et le désenclavement régional y sont recherchés, pour offrir la meilleure qualité de transport aux producteurs et aux consommateurs de la région.

Hayuth (1988) reprend également les apports de Rimmer (1967), notamment la concentration et la hiérarchisation des fonctions portuaires et le concept d'intermodalité. Il analyse l'efficacité en termes de coût et de temps par trajet et par tronçon, pour mesurer la performance de l'hinterland. Mais contrairement à Notteboom et Rodrigue (2005), il ne propose pas de modélisation.

Enfin, Rimmer actualise son modèle en 2007 (fig. 7) pour tenir compte des apports de Notteboom et Rodrigue (2005), mais il pense que son modèle reste d'actualité.

Mais si les auteurs en géographie des transports s'accordent pour voir un changement de paradigme spatial induit par la centralité et l'intermodalité, c'est loin d'être le cas pour l'intermédialité et la connectivité.

Figure 7. Modèle de Rimmer (2007)
tenant compte des apports de Notteboom et Rodrigue (2005)



Source : Rimmer (2007)

II-1-3 Intermédiarité et connectivité : un nouveau changement de paradigme en question

Les nouvelles chaînes intégrées globales fondées sur le Porte-à-Porte et la réduction des stocks entraînent des nouveaux besoins de rapidité et de fluidité des trafics. Par ailleurs, la baisse généralisée des coûts de transports minimise l'importance des distances. L'intermédiarité et la connectivité – et donc le temps – prévalent à présent selon Notteboom et Rodrigue (2005). Pour leur part, Rimmer (2007), Hayuth (2007) et Rimmer et Comtois (2009) pensent que l'intermodalité reste le seul changement de paradigme logistique depuis la conteneurisation.

Rimmer rend première l'analyse des réseaux alors que Notteboom et Rodrigue mettent la logistique en critère prépondérant. Ces auteurs considèrent que le passage à une économie dirigée par la demande et le processus émergent de régionalisation des marchés constituent un

changement de paradigme économique et logistique qui entraîne un changement de paradigme spatial (Notteboom et Rodrigue 2005 ; Notteboom et Rodrigue 2007 ; Rodrigue et Notteboom 2010).

Sur de nombreux points, un consensus existe entre les auteurs.

Ainsi, tous observent des agglomérations d'activités portuaires qui se constituent le long des corridors de transports, aux points de connexion du réseau de transports, sous la forme de corridors logistiques et de pôles logistiques, de centres de chargement et de distribution (Rimmer 2007 ; Notteboom et Rodrigue 2007 ; Notteboom et Rodrigue 2005 ; Hayuth 1988 ; Rimmer 1967). Le processus de décentralisation et de concentration spatiales des activités logistiques s'accroît dans l'arrière-pays (Rimmer 2007 ; Notteboom et Rodrigue 2007 ; Notteboom et Rodrigue 2005 ; Hayuth 1988 ; Rimmer 1967). Des ports de transbordements (hubs intermédiaires) sont créés aux portes d'entrée continentales.

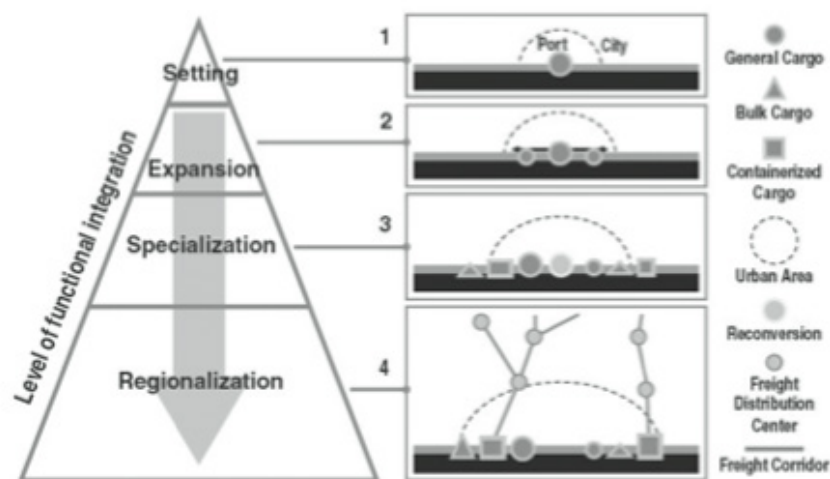
Mais Notteboom et Rodrigue (2005) identifient la création de plateformes terrestres et off-shore comme un nouveau motif spatial et non une simple évolution du processus de décentralisation et de concentration des activités portuaires (Rimmer et Comtois 2009 ; Rimmer 2007 ; Hayuth 2007).

Ainsi, pour Notteboom et Rodrigue (2005), ce ne sont plus tant la distance et le coût qui sont importants que la connectivité, qui présuppose l'intermodalité au sein de réseaux maillés denses mais aussi la synchronicité des flux entre les différents tronçons, deux critères fondés sur le primat du temps. L'utilisation du sol et la localisation des activités revêtent dès lors une importance stratégique pour réduire non seulement les temps mais aussi les coûts. Judicieusement implantés dans l'arrière-pays, les terminaux terrestres deviennent les pivots des systèmes de distribution terrestre (Notteboom et Rodrigue 2005). Ils complètent la mise en réseaux des zones logistiques agglomérées à proximité des ports. Selon Rimmer (2007), le système global des chaînes logistiques répond à une structure *hub-and-spoke*, tout comme le trafic aérien et les télécommunications. De plus, dans la mesure où les nouveaux territoires du port sont à présent dominés par des acteurs multiples aux échelles d'analyse différentes, ils acquièrent une dimension multiscalaire inconnue auparavant. Le changement qui intervient dans le territoire portuaire serait donc de l'ordre du changement d'échelle et donc de la gouvernance,

et non un changement de motif spatial. Rimmer (2007) soutient donc que sa cinquième phase est suffisante pour expliquer la localisation des activités logistiques dans l'arrière-pays, mais qu'il faut dorénavant tenir compte davantage de la multiplication des points de vue des acteurs.

Au regard de leur posture théorique, Notteboom et Rodrigue (2005) proposent pour leur part de réévaluer et de re-conceptualiser le port et son hinterland (fig. 8). Selon eux, il s'agit d'une révolution logistique qui entraîne une « régionalisation des ports ». C'est à eux que revient le mérite d'avoir modélisé la nouvelle territorialité des ports qui émerge alors dans la littérature (Wang et Olivier 2003 ; Wang et Slack 2000).

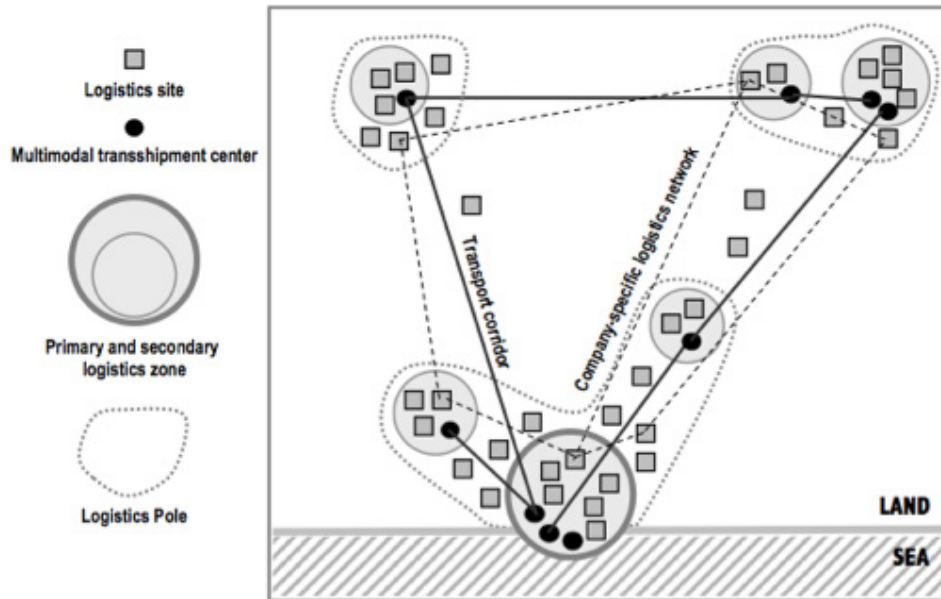
Figure 8. Modèle de « régionalisation des ports » de Notteboom et Rodrigue (2005)



Source : Notteboom et Rodrigue (2005)

Puis, reprenant l'étude de Bird (1963), Notteboom et Rodrigue précisent en 2007 leur analyse morphologique des zones logistiques qui se développent dans l'arrière-pays portuaire (fig. 9). Ils font apparaître les liens entre transports et localisation des activités logistiques. Le double processus de décentralisation vis-à-vis du port et de concentration en corridors et en grappes apparaît alors nettement.

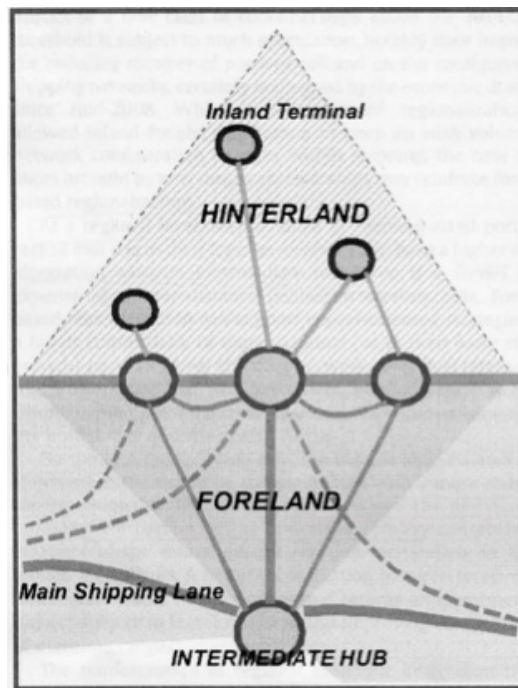
Figure 9. La régionalisation portuaire et le développement de pôles logistiques



Source : Notteboom et Rodrigue (2007)

Enfin, leur modèle régional de 2005 est complété par une étude comparable pour les relations port-avant-pays (Rodrigue et Notteboom 2010). Elle a pour concepts centraux les ports de transbordement émergents et les sites portuaires off-shore. Rodrigue et Notteboom (2010) complètent ainsi leur analyse du « triptyque foreland -port-hinterland » en intégrant l'échelle globale (fig. 10).

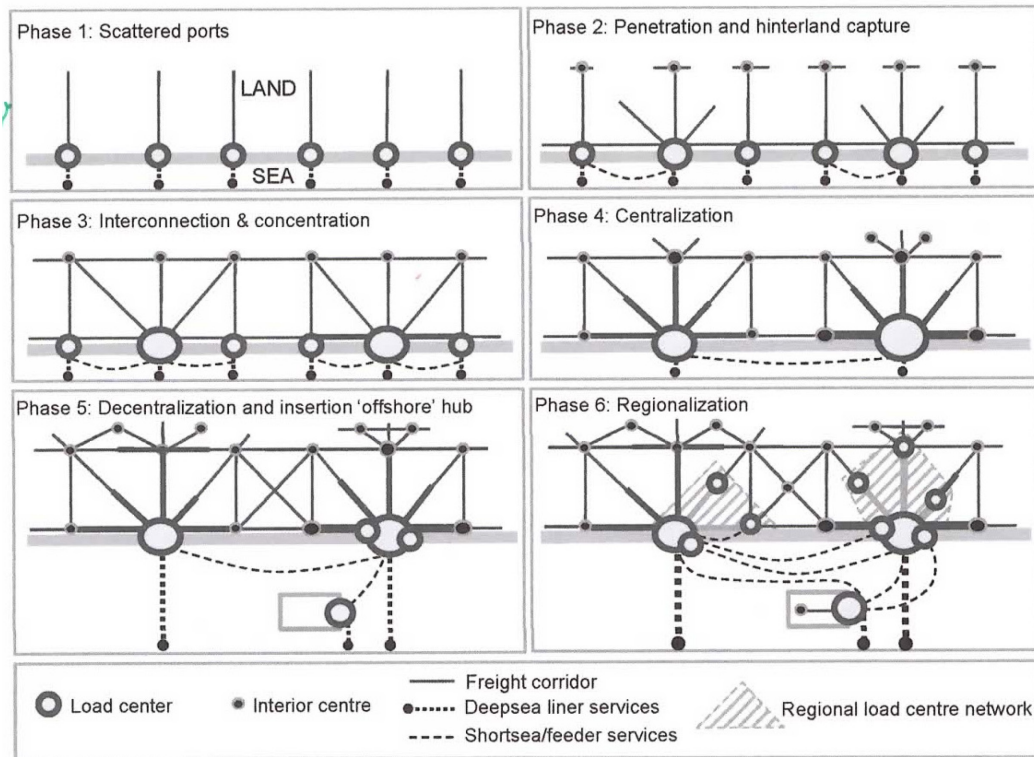
Figure 10. Conceptualisation de la régionalisation basée sur l'avant-pays (Rodrigue et Notteboom 2010)



Source : Rodrigue et Notteboom (2010)

Parallèlement à cette analyse morphologique inspirée de Bird (1963), Notteboom et Rodrigue (2005) conceptualisent un modèle topologique global (fig. 11), à la suite de Taaffe et al. (1963) et de Rimmer (1967) pour rendre compte de l'intégration mondiale des ports dans les chaînes logistiques et rendre compte de l'importance croissante de l'intermodalité. Selon eux, les nouveaux centres de chargement terrestres et off-shore justifient la sixième phase qu'ils ajoutent à un modèle inspiré de celui de Rimmer (1967).

Figure 11. Modèle topologique de la régionalisation des ports (Notteboom et Rodrigue 2005)



Source : Notteboom et Rodrigue (2005)

Limites et lacunes des modèles existants

L'influence fondamentale de Taaffe et al. (1963) et surtout celle de Rimmer (1967) ne doit pas faire oublier les apports de Notteboom et Rodrigue (2005). La preuve en est dans le modèle actualisé de Rimmer (2007) qui prend en compte leurs résultats.

Par ailleurs, le modèle de Notteboom et Rodrigue (2005) et de Rodrigue et Notteboom (2010) est très intéressant pour sa force d'évocation et les liens brillants faites par les auteurs entre révolution logistique et implications spatiales. Leur travail de conceptualisation d'une géographie de la logistique est véritablement fécond et stimulant, mais il laisse de côté de nombreux aspects des relations ville-port. Nous les résumerons en trois points.

Premièrement, l'universalité de la révolution logistique et de ses implications spatiales telles qu'énoncées dans leur modèle n'est pas validée par un nombre important d'études empiriques.

La littérature rend compte d'importantes différences dans la structure des réseaux régionaux, à commencer par les travaux de Ducruet (2008 ; 2005) et Ducruet et Lee (2006). Rimmer (2007) et Rimmer et Comtois (2009) pensent que les implications spatiales des différents systèmes de transport régionaux sont éludées par ces derniers. Ainsi, leur modèle nous semble concerner avant tout les Pays Émergents, notamment asiatiques, qui doivent constituer un réseau logistique à partir de presque rien, et bâtir un système de transport adapté à une configuration actuelle globale des systèmes de production et de consommation, dans un contexte de croissance économique. La réalité est toute autre en Europe Occidentale ou en Amérique du Nord, où les infrastructures se sont construites sur un temps long voire très long et sont confrontés à des enjeux liés à l'inertie de l'utilisation du sol face aux besoins d'adaptation sur temps court voire très court des flux de marchandises.

Deuxièmement, le modèle de Notteboom et Rodrigue (2005-2010) a pour ambition déclarée de réaliser une fusion actualisée des modèles de Bird (1963) et de Taaffe et al. (1963). Selon la logique morphologique adoptée par Bird (1963), la forme du port suit sa fonction, et l'expansion des activités portuaires dans l'arrière-pays signifie que ce dernier acquiert un rôle qui s'étend lui-même à cette aire régionale. Cela justifie donc pour Notteboom et Rodrigue la conceptualisation d'une nouvelle phase émergente dans la structuration spatiale de l'arrière-pays portuaire. Cependant, Wiegmans et Louw (2011) ont démontré depuis que la régulation, notamment environnementale, perturbe la corrélation entre forme et fonction. La durabilité, peu intégrée par Notteboom et Rodrigue, est donc une lacune potentielle majeure de leur modèle. Il serait nécessaire de disposer d'études sur le terrain pour valider ces hypothèses qui nous semblent en contradiction avec la littérature émergente axée sur la gouvernance. De ce point de vue, le modèle de Rimmer (1967-2007) nous semble avoir fait la preuve de sa robustesse.

Troisièmement, Notteboom et Rodrigue (2005) pensent qu'une structuration en hub-and-spoke réduit l'impact environnemental par consolidation des flux. Mais elle augmente aussi artificiellement les distances de transport, par multiplication des escales et des transbordements.

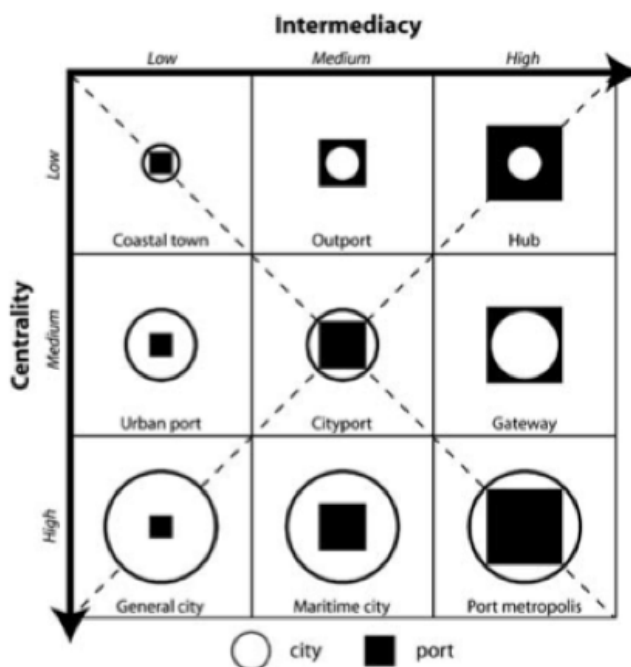
Cela peut générer des émissions de GES en plus grande quantité et des externalités négatives plus fortes pour les populations locales.

Cependant, des limites aux modèles de Rimmer et de Notteboom & Rodrigue subsistent.

Ainsi, la principale limite que nous pouvons observer est que ces deux modèles sont des modèles portuaires, où la ville n'est pas prise en compte. Les relations ville-port n'y sont pas évoquées, au profit des relations entre le port, son arrière-pays et son avant-pays.

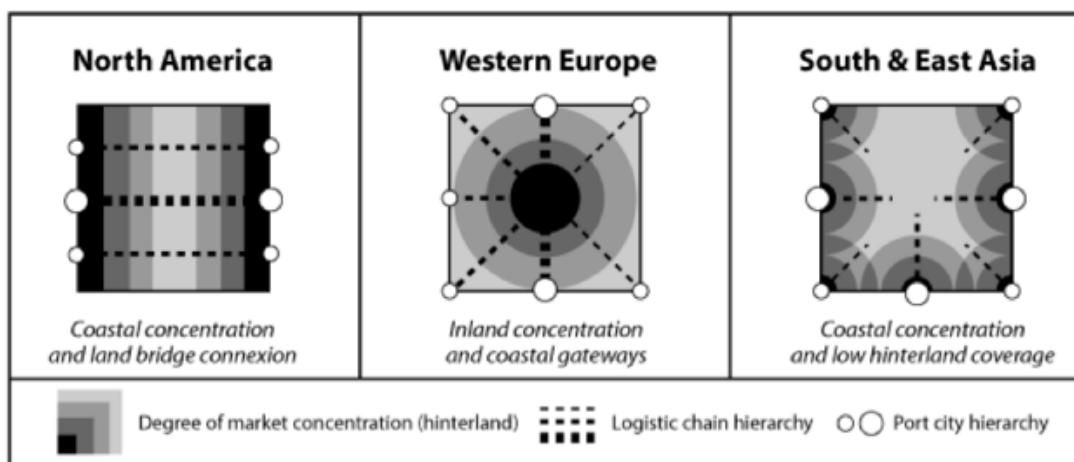
Les études urbaines tentent de comprendre l'insertion des villes dans les chaînes de production globales (Sassen 2010). Peu d'auteurs, jusqu'à présent, ont tenté de conceptualiser les relations entre la ville et le port à l'échelle régionale (Ducruet et Lee 2006 ; Ducruet 2005) ou à l'échelle globale (Ducruet 2008), tant les divergences régionales et les spécificités sont grandes (fig. 12 et 13).

Figure 12. Matrice des relations ville-port (d'après Ducruet 2005 ; remanié dans Ducruet et Lee 2006)



Source : d'après Ducruet 2005 ; remanié dans Ducruet et Lee 2006)

Figure 13. Les configurations régionales



Source : Lee et al. 2008 ; cité dans Merk 2013

Bilan de l'analyse de réseaux

L'arrière-pays a longtemps été dirigé par un principe de localisation, selon des critères d'accessibilité, d'intermodalité et de coûts de transports. Mais il est selon Notteboom et Rodrigue (2005) à présent dirigé par un principe de flux, selon des critères de disponibilité foncière et de synchronicité. Le territoire du port n'est plus conçu comme un espace homogène, statique et en équilibre ; il est à présent conçu comme dynamique et hétérogène, évolutif car gouverné par des flux changeants.

Le territoire du port – tronçons terrestres comme maritimes – (Rodrigue et Notteboom 2010 ; Rimmer et Comtois 2009 ; Rimmer 2007), est donc mis en réseau, inséré dans des réseaux globaux d'approvisionnement et de distribution aux territoires et échelles différents. Le port étant régionalisé et mondialisé, son territoire se retrouve multiscalair et fragmenté.

Tous les auteurs s'accordent sur l'importance de la structuration du territoire régional du port par l'intermodalité et la dissémination des activités portuaires dans l'arrière-pays. Ainsi, pour tous les auteurs, le processus de déterritorialisation des ports à l'échelle locale s'accompagne d'une reterritorialisation progressive aux échelles supérieures – régionale et globale –, dans l'arrière-pays comme dans l'avant-pays.

Mais les auteurs de la controverse ne s'accordent pas sur l'importance à accorder aux processus logistiques et donc à la connectivité des réseaux. Le primat de la logistique assumé par

Notteboom et Rodrigue (2005-2010) suppose que, d'une part les réseaux sont indifférents, ce que contredisent Ducruet et Lee (2006) notamment, et que d'autre part la gouvernance se résume à la gouvernance des autorités portuaires.

II-2 Les apports des sciences économiques

Tout comme l'échelle locale, la finalité de l'analyse spatiale à l'échelle régionale est la recherche de valeur ajoutée et l'amélioration de la compétitivité portuaire.

II-2-1 La recherche de valeur ajoutée

L'intégration des ports dans les chaînes de valeur (Robinson 2002) met la recherche de valeur ajoutée au premier plan et constitue selon cet auteur un changement de paradigme économique et logistique. Les pôles logistiques sont désormais chargés avant tout d'assurer la valorisation du fret. Ainsi, des grappes industrielles et logistiques (De Langen 2002) et des terminaux terrestres se constituent, à la recherche d'économies d'échelle et de gamme, en vue de produire la plus forte valeur ajoutée. Des interdépendances fonctionnelles fortes se mettent en place, dans les tronçons terrestres et maritimes des chaînes de valeur. Notteboom et Rodrigue (2007) sont partisans de l'idée qu'il existe un changement de paradigme économique. Ils élaborent le concept d'« arrière-pays macro-économique » pour recouvrir l'ensemble des processus économiques à l'œuvre (2007). Avec l'adoption du Porte-À-Porte un système de production et de consommation atomisé se met en place. Par la suite, la customisation de masse accentue la « régionalisation » de la production de certaines chaînes et la « régionalisation des ports ». La recherche de la valeur ajoutée devient fondamentale pour ces nouvelles chaînes, au point de supplanter les autres critères, le coût et le temps. Chaque acteur de la chaîne, y compris le port, cherche à en retenir le plus possible. Les transporteurs prennent de plus en plus le contrôle de la valeur ajoutée dans l'arrière-pays. Notteboom et Rodrigue (2007) pensent que la régionalisation des ports reflète les choix stratégiques et opérationnels effectués par les acteurs pour répondre à ce besoin de valorisation.

Bowen et Leinbach (2011) insistent sur le caractère catalytique de l'accessibilité, reconnaissant ainsi l'importance des réseaux de transport dans la génération de valeur ajoutée et d'emplois à l'échelle régionale. De fait, le rôle de pourvoyeur de valeur ajoutée et d'emploi du port tend à se régionaliser avec la diffusion des activités logistiques dans l'arrière-pays (Merk 2013 ; Hall et al. 2005). La question est de savoir si le port est compétitif dans son rôle de « pourvoyeur d'emploi » régional, et si oui, pour quels emplois et à quelles localisations.

Les emplois faiblement qualifiés, reliés à l'activité d'entreposage notamment, sont souvent de nature précaire et soumis à une grande flexibilité, voire du travail clandestin (De Lara 2012). Ils génèrent peu de valeur ajoutée et se localisent aux nœuds du réseau intermodal dans l'arrière-pays. Ils ont ainsi déserté les fronts de mer, devenus des espaces centraux à haute valeur ajoutée. Hall et al. (2005) étudient la localisation des pourvoyeurs de services maritimes avancés, qui attirent beaucoup de valeur ajoutée et des emplois hautement qualifiés. Ils montrent le caractère très volatile de ces services en fonction des évolutions de l'industrie, et que leur localisation a peu de liens géographiques avec les ports dans la mesure où ils ne sont pas dépendant de l'accès à l'eau et aux activités portuaires. Leur évolution est davantage connectée à celle de leur propre secteur professionnel.

Ainsi le critère du prix du foncier est capital, pour attirer un genre particulier d'activité en fonction de sa valeur ajoutée. Le foncier utilise donc les inégalités socio-spatiales et en génère d'autres aussi, indirectement (De Lara 2012). Ainsi, De Lara (2012) voit dans l'intégration du port dans les chaînes de valeur un outil de désintégration de l'espace urbain et de fragmentation sociale et donc un outil d'injustice spatiale. Il s'agit donc d'un instrument très puissant mais à double tranchant. Soumis à une régulation, il peut aussi être un outil de revitalisation économique et de développement humain.

De fait, l'analyse du coût d'opportunité dépend en grande part des variations du coût du foncier dans l'arrière-pays et du type d'activités à localiser.

Or, si la littérature évalue les conditions d'optimisation économiques des activités logistiques, notamment grâce à leur concentration en pôles logistiques, elle ne rend pas compte d'analyses de coûts d'opportunité des activités logistiques par rapport à des alternatives liées à d'autres

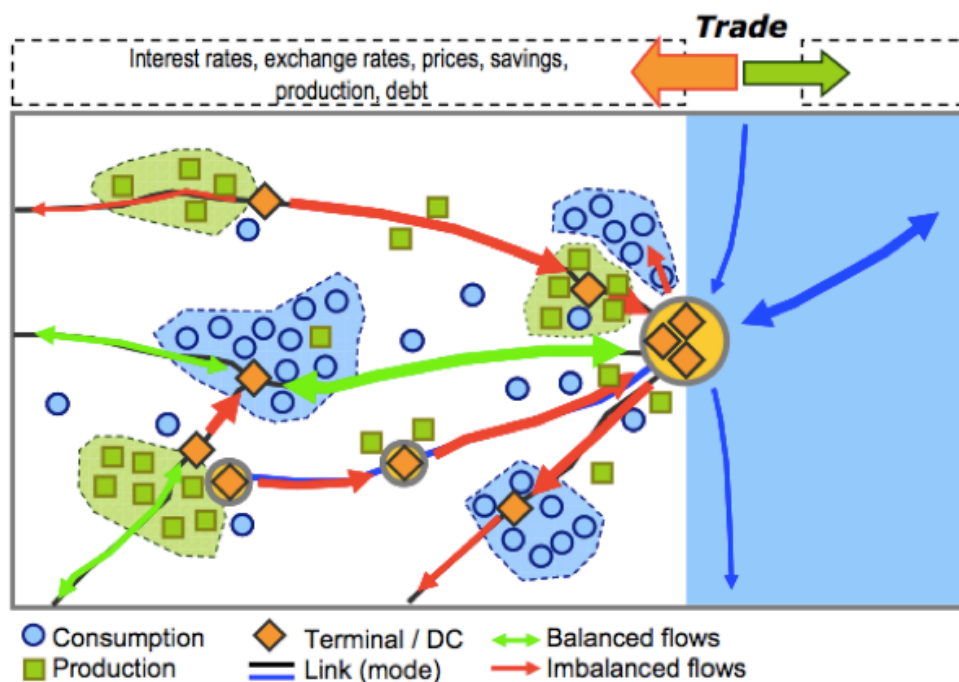
industries (agro-alimentaires par exemple). C'est là une lacune majeure et un axe de recherche économique primordial pour l'évaluation des relations entre le port et sa région.

II-2-2 La compétitivité des ports régionalisés et des régions

Par ailleurs, les chercheurs s'accordent à constater que l'efficacité du port dépend de celle de l'arrière-pays (Merk 2013 ; Rimmer et Comtois 2009 ; Rimmer 2007 ; Notteboom et Rodrigue 2007 ; Notteboom et Rodrigue 2005) et que la compétitivité globale des ports dépend donc naturellement de celle de son arrière et de son avant-pays. Les agglomérations d'activités dans l'arrière-pays permettent des économies d'échelle, de lieu et de gamme. Elles sont source d'avantages comparatifs et compétitifs pour le port et son arrière-pays. L'attractivité du port et sa compétitivité s'en trouvent augmentées.

Par ailleurs, le « triptyque avant-pays-port-arrière-pays » (Rodrigue et Notteboom 2010) permet de considérer la compétition inter-ports dans un contexte plus large, à une échelle régionale et globale. Notteboom et Rodrigue (2007) expliquent que les enjeux macro-économiques dépassent l'échelle régionale. Ils constituent des forces exogènes qui façonnent en partie l'arrière et l'avant-pays (fig. 14).

Figure 14. « Le port régionalisé » de Notteboom et Rodrigue (2007)



Source : Notteboom et Rodrigue (2007)

Mais pour Rimmer (2007) ainsi que Rimmer et Comtois (2009), la compétition inter-ports n'est pas nouvelle. En effet, cet enjeu est déjà sous-jacent chez Taaffe et al. (1963), et le modèle de Rimmer (1967) a pour finalité explicite la compréhension des conséquences spatiales de la compétitivité inter-ports. Seule l'échelle d'analyse a changé selon eux. Par contre, Rimmer (2007) met l'accent sur l'importance de la globalisation elle-même, et le passage d'économies majoritairement terrestres et régionales à une économie océanique globale, pour expliquer l'évolution des avant et arrière-pays et les changements dans les rôles dévolus aux ports.

Limites et lacunes de ces modèles

Certes, la régionalisation des marchés progresse, mais elle reste un processus très minoritaire. La tendance globale reste à l'augmentation des distances et des volumes transportés. Il est peut-être un peu tôt pour faire de la customisation un changement de paradigme économique entraînant un changement de paradigme spatial.

Par ailleurs, selon Notteboom et Rodrigue (2007), la conteneurisation a transformé l'économie dirigée par l'offre en économie dirigée par la demande. Cependant, les vrac sont toujours

globalement dirigés par l'offre (Comtois & Slack 2013). Les modèles régionaux étant tous conceptualisés sur la base de la conteneurisation, faute d'une étude sur les vracs, qui n'a pas encore été produite, rien ne prouve que les modèles existants leur correspondent. Ce changement de paradigme économique n'est donc peut-être pas général.

Par ailleurs, les ports de transbordement, qui développent des flux de transit sont par nature volatiles. Ils ne permettent pas de sécuriser les marchés à long terme. Leur spécialisation les rend vulnérables. Ils nous semblent contraire au principe de résilience des chaînes qui préconise la diversification des activités. Ils risquent également de faire concurrence aux ports mixtes en capturant du fret, ce qui peut être contraire à un développement régional. C'est d'autant plus vrai qu'ils n'offrent que peu de retombées économiques car la manutention pour le transbordement crée peu d'emplois directs et indirects (Merk 2013).

Par contre, ils présentent des risques importants de congestion et de nuisances locales. Dans une perspective portuaire, les délais occasionnés peuvent détourner le fret à destination de l'arrière-pays au profit d'un port moins encombré ou proposant des services plus adaptés et faire baisser la compétitivité. Dans une perspective urbaine ou sociétale, la population se retrouve soumise à de nombreuses externalités négatives sans bénéficier de retombées économiques substantielles, victimes d'une dialectique locale-globale défavorable. Comme à l'échelle locale, la disjonction entre pollueurs et payeurs accroît les problèmes de gestion des externalités négatives et du financement des infrastructures portuaires. Mais elle fait moins l'objet d'enjeux de recherche à l'échelle régionale (De Lara 2012 ; Woudsma 2012).

En suivant une perspective de firme et nullement une perspective sociétale, le modèle de Notteboom et Rodrigue (2005-2010) peut à terme favoriser une logique de localisation non durable des activités portuaires, mais non une organisation au service des populations.

Enfin, malgré sa perspective entrepreneuriale et l'attention soutenue accordée à Robinson (2002), le modèle de Notteboom et Rodrigue (2005-2010) ne prend pas en compte la pluralité des perspectives d'acteurs, malgré leurs importantes implications.

Hayuth (2007) voit en la dérégulation économique le troisième changement de paradigme pour les relations ville-port après la conteneurisation et l'intermodalité. À sa suite, nous pensons que le modèle de Rimmer est une bonne base à réflexion pour l'élaboration d'un véritable modèle

de relations ville-port régional et pour renouveler l'analyse économique des relations ville-port à l'échelle régionale et globale.

La théorie des réseaux est également utilisée en études urbaines, pour rendre compte du processus de mise en réseau des villes et de la compétitivité inter-villes grandissante (Oakley 2011 ; Derruder et Witlox 2011 ; Derruder et Witlox 2010 ; Hesse 2010 ; Grossmann 2008).

Malgré les études en gouvernance flexible, il apparaît difficile de concilier les perspectives de firme et sociétale, ce que reflète la littérature, scindée en deux. Les tentatives de synthèse rendent difficilement compte de la réalité. La modélisation des relations économiques région/port régionalisé reste donc largement à concevoir.

Bilan de l'apport des sciences économiques

Malgré des désaccords, les chercheurs identifient tous une reterritorialisation du port aux échelles régionale et globale sur des territoires fragmentés et multiscalaires. L'interdépendance économique entre la ville et le port (Grossmann 2008 ; Ducruet 2008 ; Merk 2013) se distend et s'amenuise à échelle locale. À la suite de Notteboom et Rodrigue (2007), nous pouvons donc dire qu'il existe un grand besoin de réévaluer les relations ville-port à l'échelle régionale.

À la lumière de la controverse évoquée et des problématiques d'échelles mises en valeur, la multiplicité des acteurs et de leurs perspectives respectives est primordiale (Rimmer 2007). Ainsi, le recours à une gouvernance qui dépasse les choix stratégiques des autorités portuaires s'amorce dans la littérature.

II-3 Les apports de la gouvernance

II-3-3 Ouverture de la gouvernance et stratégies d'alliances

La dérégulation économique entraîne d'une part, la multiplication des acteurs, et donc des perspectives, et d'autre part la multiplication des échelles et des temporalités à prendre en

compte pour analyser un territoire à une échelle donnée. Si ce phénomène est étudié à l'échelle locale, il reste encore relativement peu connu à l'échelle régionale.

La dérégulation des années 1980 entraîne une augmentation de la compétitivité entre les acteurs et une plus grande volatilité des marchés. Des stratégies adaptatives émergent, sous forme de coordination et de collaboration au sein de réseaux et non plus seulement de chaînes. Les synergies sont désormais multiples, réticulaires, et non plus linéaires (Notteboom et Rodrigue 2007).

Il devient nécessaire de faire des alliances ou des fusions entre firmes pour gagner de nouveaux marchés, sécuriser son avant et arrière-pays et faire face à la volatilité des marchés. La localisation stratégique des terminaux terrestres détermine leur capacité à transformer un arrière-pays captif en arrière-pays partagé ou contesté (Notteboom et Rodrigue, 2005). Les terminaux terrestres sont donc de puissants outils de gouvernance au service de la compétitivité portuaire (Notteboom et Rodrigue 2007).

Par ailleurs, une littérature émergente analyse les alliances inter-ports à l'échelle régionale, soit sous la forme de compétition collaborative, soit sous la forme de fusions (Bowen et Leinbach 2011 ; Monios et Wilmsmeier 2012 ; Hayuth 2007). Rodrigue (2010) parle de « *multi-port gateway region* » : pour contrôler un arrière-pays, et être sûr de résister aux captures de fret, la collaboration entre plusieurs ports desservant un même arrière-pays est nécessaire, avec de bonnes connexions intermodales et des chevauchements pour favoriser la résilience, le développement de stratégies alternatives.

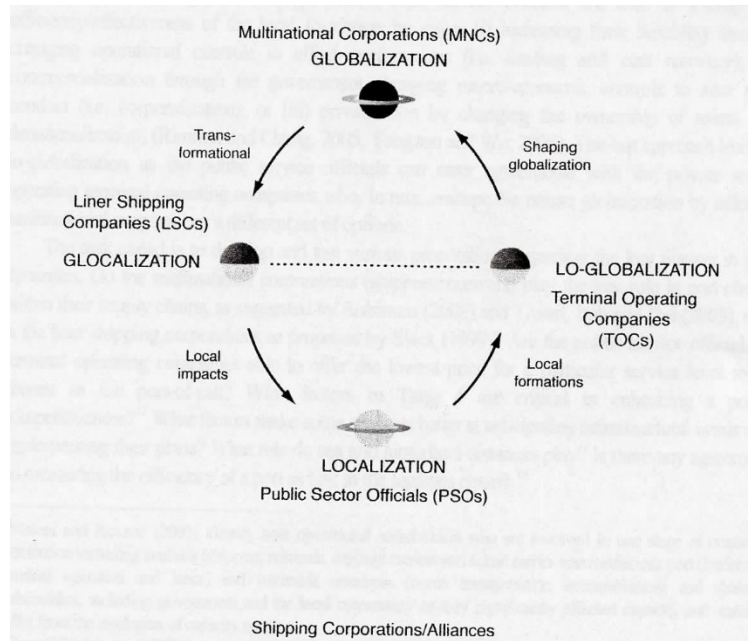
Monios et Wilmsmeier (2012), pour leur part, étudient le rôle de l'intermodalité dans la régionalisation des ports. Pour eux, l'idée de régionalisation du port privilégie la gouvernance entre les acteurs à la structuration des réseaux physiques. La capture de fret, l'acquisition d'un nouveau marché n'est pas affaire de développement du réseau matériel mais de relations entre les acteurs. La seule exception est quand les infrastructures ne sont pas publiques et donc pas libres d'accès à tous. Ce n'est donc plus tant le choix d'un trajet que celui d'un transporteur qui serait important.

Alors que le concept de régionalisation portuaire suggère que le processus leur est imposé par leurs partenaires, Monios et Wilmsmeier (2012) concluent de leur revue de littérature que ce n'est pas le cas dans la mesure où les autorités portuaires peuvent elles-mêmes implanter des terminaux terrestres dans leur arrière-pays. Il s'agit donc d'un processus qui engage activement tous les acteurs portuaires, et, idéalement, les collectivités locales et régionales (Woudsma 2012 ; Hall et al. 2006).

Souvent, la coopération se cristallise dans l'espace par la constitution d'un corridor multimodal, dont le concept-clé est l'intégration (Monios et Wilmsmeier 2012) qui permet de développer les mécanismes de coordination et d'améliorer la communication entre secteurs privé et public (Monios et Wilmsmeier 2012). Selon Woudsma (2012), la « stratégie des corridors et portes d'entrée », qui attire les activités logistiques, séduit les autorités nationales soucieuses de développer leurs régions.

Ainsi la perspective portuaire doit être couplée à une perspective régionale. Avec la multiplication des partenariats Public-Privé et la terminalisation des ports, les communautés urbaines et portuaires (Robinson 2002 ; Hayuth 1988) se complexifient, avec des perspectives et des objectifs différents. Chaque acteur, institutionnel ou privé, urbain ou portuaire, possède sa propre échelle d'analyse. Pour Rimmer (2007), l'analyse aux deux échelles, régionale et globale, ne saurait réellement être séparée. Il invoque les concepts de « glocalisation » et de « lo-globalisation » pour expliquer les changements d'échelle qui s'opèrent entre la fin du XXème siècle et le début du XXIème siècle. Il démontre que chaque catégorie d'acteur de la chaîne logistique possède une façon spécifique de concevoir les questions d'échelle (fig. 15).

Figure 15. « Glocalisation » et « lo-globalisation » (Rimmer 2007)



Source : Rimmer (2007)

Ainsi, Rimmer (2007) prouve bien l'importance cruciale de la perspective utilisée. Ces différentes perspectives scalaires contribuent à complexifier l'analyse des relations entre le port et ses territoires, local, régional, global.

Rimmer (2007) fait également référence au concept de compétition coopérative, développée au sein de la théorie des jeux, pour analyser la localisation optimale des ports de transbordement est-asiatique au sein des chaînes globales.

D'une manière générale, la résilience des ports passe par la structuration de ses avant et arrière-pays et par les stratégies adaptatives mises en place tant au niveau de l'industrie que du tissu économique et social régional, dans la mesure où aucun partenaire n'est à l'abri des évolutions incessantes des marchés (Bowen et Leinbach 2011).

Pour résoudre les conflits entre les acteurs, il devient nécessaire de trouver des convergences entre les rôles renouvelés de chacun, institutionnels comme acteurs privés.

Un axe de recherche important se développe autour de l'institutionnalisation du port, soit le rôle des contraintes des institutions à toutes les échelles sur les actions du port (Monios et Wilmsmeier 2012). Un des problèmes évoqués par de Lara (2012) est la grande fragmentation de la gouvernance territoriale et de la législation au sein des régions et entre les États, ce qui morcelle et complexifie les décisions pour l'arrière-pays.

Rimmer (2007) identifie trois enjeux convergents, entre les autorités portuaires et les collectivités territoriales : le développement économique, la planification durable et la gestion durable de l'environnement. Ces enjeux sont les mêmes qu'à l'échelle locale et tendent à se renforcer les uns les autres. Dans son rôle de « port développeur », la communauté portuaire doit concilier des impératifs économiques aux considérations environnementales, grâce à l'outil de planification concertée avec les institutions locales et régionale (De Lara 2012 ; Woudsma 2012). Il doit pouvoir remplir à la fois des enjeux de développement ou revitalisation économique, et de développement de l'industrie dans le respect des populations et du milieu de vie.

Bowen et Leinbach (2011) étudient les liens complexes entre la logistique, les réseaux de transports et le développement régional ; ils montrent, tout comme Woudsma (2012) et De Lara (2012) les effets d'entraînement, positifs ou négatifs, que peuvent générer une mauvaise planification et la nécessité d'intégrer les enjeux environnementaux aux choix stratégiques des firmes comme des institutions régionales et locales.

Woudsma (2012) estime que généralement la localisation des activités portuaires se fait sans la moindre planification stratégique à long terme de la part des institutions, qui se contentent d'attirer l'industrie par des incitations financières dans l'espoir de retombées économiques, et ce, sans évaluer les impacts négatifs qu'elle génère (dégradation environnementale, fragmentation sociale et spatiale, etc.) pour s'en protéger.

II-3-2 La régulation environnementale et la recherche de durabilité

Contraignante pour le port à l'échelle locale, la régulation environnementale croissante peut également l'être à l'échelle régionale. Bien peu d'études ont été faites sur ce sujet pourtant capital. Il existe une nécessité flagrante de planification concertée entre la ville et le port à l'échelle régionale (Bowen et Leinbach 2011 ; Notteboom et Rodrigue 2007). Les deux communautés doivent pouvoir se partager le territoire de façon mutuellement profitable. L'analyse de la propriété du sol et des questions juridictionnelles et financières est évoquée par Rodrigue et Notteboom (2010) mais n'a pas été faite. Cela permettrait de déterminer les responsabilités et le pouvoir de chaque acteur sur l'utilisation du sol et de mettre à jour des solutions de coopération foncières durables, telles que la rationalisation des franchises urbaines, la gestion de parcs naturels ou des sols contaminés, congestions et dés-économies de transport, accès aux ressources stratégiques et gestion, etc.

Une planification durable multi-acteurs et multi-échelles, intégrant plusieurs perspectives, doit être modélisée et expérimentée. La durabilité entraîne un changement de paradigme qui n'est pas intégré à l'échelle régionale, et qui doit l'être. La théorie des arènes est parfois utilisée en gouvernance flexible et en compétition collaborative, pour identifier les relations au sein de ces communautés protéiformes, non seulement à l'interface locale (Daamen 2010), mais aussi au sein d'une chaîne logistique ou d'un arrière-pays (Comtois & Slack 2013 ; Monios et Wilmsmeier 2012).

CONCLUSION

Le modèle Notteboom et Rodrigue (2005) et Rodrigue et Notteboom (2010) n'est pas, pas plus que celui de Rimmer (2007), un véritable modèle ville-port régional, puisqu'aucune référence n'est faite à la région ou à la métropole, que ce soit au niveau de l'analyse morphologique, des fonctions économiques ou des apports des autorités régionales en termes de gouvernance. La littérature adopte exclusivement la perspective des autorités portuaires et des partenaires privés du port. Elle analyse les relations entre le port et son territoire.

Parallèlement, les études urbaines développent le concept de métropolisation des villes et étudient les implications régionales de ce processus, l'insertion des villes dans des réseaux économiques globaux, mais rarement en lien avec le port et la chaîne logistique (Derruder et Witlow 2011 ; Sassen 2010 ; Ducruet 2005).

Concentrée sur la validation et la mise en application des concepts de durabilité urbaine, la recherche urbaine tend à considérer le port comme une contrainte spatiale et socio-écologique. Elle en oublie les liens économiques qui ont toujours structuré les relations ville-port, en termes d'emplois, de retombées fiscales, d'approvisionnement, de dépendance mutuelle. Pourtant, à l'heure où la globalisation rend les territoires de plus en plus dépendants de l'approvisionnement extérieur, ces liens économiques revêtent une importance d'autant plus stratégique. La ville métropolisée, tertiarisée, diversifiée – et donc moins portuaire – est plus que jamais dépendante de son approvisionnement et donc de son système de transports, à commencer par les ports. Le territoire du port, reterritorialisé, est à présent mondialisé, mais la performance des systèmes de transports est telle que ceux-ci se font oublier des populations. Si bien qu'on en arrive à un paradoxe : les ports, porte d'entrée et de sortie des marchandises planétaires pour les populations des régions urbaines, sont perçus comme des contraintes au bien-être des populations locales.

L'échelle locale reste pertinente, notamment en études urbaines, et les modèles existants (Wiegmans et Louw 2011 ; Hoyle 1989) sont robustes. Ils mériteraient d'être complétés d'une perspective portuaire. Mais les échelles régionale et globale sont désormais les véritables échelles d'analyse des développements portuaires et urbains, et c'est donc à ces échelles et sur des territoires fragmentés et multiscalaires qu'il faut réfléchir et modéliser les relations entre le port et la région.

Enfin, la question de la nature du fret (entre conteneur et vracs notamment) semble primordiale. Des études sur les vracs, trop rares, semblent nécessaires pour pouvoir modéliser leur localisation, comme cela a été fait pour les colis et les conteneurs.

Forger un modèle des relations ville-port à l'échelle régionale est donc particulièrement d'actualité. Le défi se joue sur la possibilité d'y insérer la gouvernance, à la fois les différentes perspectives d'acteurs, l'institutionnalisation du port et la démarche de durabilité. La complexité

et le caractère très contextuel des enjeux rendent difficile le regroupement en un concept unique de gouvernance (Monios et Wilmsmeier 2012).

Les relations ville-port sont un domaine foisonnant et cloisonné. Nous pensons qu'il y a un besoin urgent et fondamental d'intégration des différentes perspectives, ce qui est loin d'être incompatible au regard des enjeux empiriques de chacun (tab. II). La question qui se pose est donc de savoir comment concevoir un modèle théorique développant une perspective mixte. De cela émerge d'autres défis théoriques, soit la conciliation des enjeux économiques, sociaux et environnementaux à l'interface ville-port, ainsi que la gestion des échelles et celle de l'espace-temps. C'est ce que nous nous proposons d'étudier dans le chapitre suivant.

Tableau II. Enjeux empiriques ville-port

	Enjeux économiques	Enjeux socio-écologiques	Enjeux de gouvernance
Perspective portuaire	- Compétitivité - Capture de valeur ajoutée	- Réduction des émissions de GES - Acceptabilité sociale	- Compétitivité des chaînes logistiques
Perspective urbaine	- Retombées économiques et innovation	- Réduction des pollutions et des nuisances locales	- Collaboration ville-port - Planification intégrée
Perspective régionale	- Catalyse économique, taxes, emplois	- Réduction des pollutions et des nuisances locales - Catalyse de l'urbanisation contre l'étalement urbain	- Collaboration entre les collectivités territoriales

Source : auteur

CHAPITRE 2 : CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE

INTRODUCTION

Notre revue de littérature nous a permis d'identifier les principaux enjeux empiriques – enjeux économiques, socio-écologiques et enjeux de gouvernance – auxquels sont soumises les villes portuaires d'une manière générale. Elle nous a également permis de faire émerger l'impératif de croiser les perspectives entrepreneuriale et sociétale en une perspective mixte. De cela a émergé d'autres défis théoriques, soit la conciliation des enjeux économiques, sociaux et environnementaux à l'interface ville-port, ainsi que la gestion des échelles et de l'espace-temps.

Nous pensons que la réponse aux enjeux ville-port actuels passe par le renouvellement de l'approche théorique et des concepts utilisés jusqu'à ce jour, et que cela suppose l'adoption d'une approche d'écologie politique. Nous voyons d'une part dans la théorie des systèmes socio-écologiques (SSÉ) un cadre pertinent pour répondre aux enjeux empiriques et d'autre part dans le concept de vulnérabilité territoriale le fil directeur pour guider notre analyse spatiale de l'interface ville-port.

Nous allons donc présenter dans un premier temps notre objectif et nos questions de recherche, puis notre démarche théorique pour y répondre. Celle-ci est centrée sur l'écologie territoriale, les SSÉ, et nos méta-concepts. Dans un deuxième temps, nous exposerons notre cadre conceptuel en précisant comment les concepts de territoire et d'interface ont évolué et en détaillant le concept central que nous avons retenu, celui de vulnérabilité territoriale. Enfin, dans un troisième temps, nous indiquerons notre cadre méthodologique, les problèmes et limitations soulevés par la recherche, notre terrain d'étude, les critères et indicateurs d'analyse ainsi que les données et outils avec lesquels nous voulons travailler.

Nous concluons sur les apports et les limites de notre recherche, ainsi que sur les axes de recherche future.

I CADRE THEORIQUE

I-1 Objectif et questions de recherche

Notre objectif théorique est de croiser les perspectives urbaines et portuaires tout en intégrant les autres défis théoriques qui en découlent, et de proposer ainsi un nouveau cadre de réflexion pour le champ des relations ville-port. Pour ce faire, nous pensons qu'il faut utiliser une démarche fonctionnaliste et introduire dans le champ des relations ville-port l'approche d'écologie politique.

Compte-tenu de la grande diversité des situations spatiales entre une ville et son port, nous adopterons la typologie de Merk (2013) et partirons du cas spécifique où la ville et le port sont tous les deux en situation d'expansion spatiale, donc potentiellement en situation de concurrence territoriale. Les autres situations ne seront pas étudiées ici, mais peuvent faire l'objet d'une démarche similaire, avec des indicateurs adaptés.

Nous nous poserons donc les questions suivantes :

- 1- Comment les perspectives urbaine et portuaire peuvent-elles être conciliées d'un point de vue théorique, conceptuel et méthodologique ?*
- 2- Comment les concepts choisis aident-ils à analyser les processus territoriaux ?*
- 3- Comment l'écologie territoriale peut-elle aider à réduire les vulnérabilités territoriales et à poser les bases de nouvelles relations ville-port ?*

I-2 Rappels des approches et théories utilisées et choix effectués

Les approches et théories utilisées dans le champ des relations ville-port peuvent se résumer de la façon suivante (tab. III).

Tableau III. Paradigmes et théories utilisés dans les relations ville-port

Paradigme	Approche	Territoire	Principaux auteurs
1- centralité	STRUCTURALISME Théorie de la localisation Théorie des lieux centraux Théorie de la centralité	Espace/territoire homogène et contigu Espace Ville = centre d'attraction Port = centre d'attraction	Bird 1963 Hoyle 1989 ; 2000 Hayuth 1982 Norcliffe et al. 1996 Wiegmans et Louw 2011
2- intermédiarité	Approche relationnelle Théorie des réseaux Théorie des acteurs	Maillage de nœuds et de liens Territoire archipelagique (régionalisation des activités) Lieu Ville = point de rupture de charge Port = nœud du réseau	Taaffe et al. 1963 Rimmer 1967 ; 2007 Robinson 2002 Ducruet 2005
	Théorie des systèmes Théorie des arènes Théorie des systèmes complexes	Territoire réticulaire, multiscalaire et transcalaire (déterritorialisation des activités) Ville = point de friction, à éviter Port = plate-forme multimodale ou hub	Hesse et Rodrigue 2004 Notteboom et Rodrigue 2005 Rodrigue et Notteboom 2010

Source : auteur

Qu'elles soient portuaires ou urbaines, les études utilisent des fondements théoriques assez similaires. Généralement, les études urbaines se font sous le paradigme de la centralité, de même que les études portuaires attachées au modèle de Hoyle (1989) et à l'échelle locale. Selon les théories structuralistes de la localisation, des lieux centraux et de la centralité, ville et port sont des centres d'attraction qui se renforcent l'un l'autre et qui connaissent une synergie forte. Leur lien morphologique et fonctionnel est très fort. Leur interface est plus ou moins développée selon leur degré d'attraction réciproque.

Le texte fondamental de Robinson (2002) a remis en cause la conception classiquement admise du port en tant qu'espace homogène et contigu et amené les chercheurs à adopter une démarche relationnelle, centrée sur la théorie des réseaux, en réponse au « nouveau paysage de la

gouvernance » (Woudsma 2013). Le paradigme globalement admis actuellement en études portuaires est celui de l'intermédiation, par ailleurs largement utilisé à l'échelle régionale (Taaffe et al. 1963, Rimmer 1967 ; Notteboom et Rodrigue 2005). Il est moins développé en études urbaines, mais tend à progresser. Le port est perçu comme un nœud du réseau que sont les chaînes logistiques, puis une plate-forme multimodale. La ville est elle-même perçue comme un nœud dans les réseaux de villes mais aussi comme un point de rupture de charge logistique, donc de plus en plus un point de friction, à éviter.

L'ensemble de la littérature se positionne dans l'une ou l'autre perspective, soit urbaine, soit portuaire, cloisonnant les enjeux économiques, sociaux et environnementaux ainsi que les perspectives territoriales et portuaires. Le croisement théorique et la conciliation des enjeux empiriques reste largement à élaborer au niveau académique.

La recherche sur les processus de gouvernance se multiplie, qui analyse les conséquences de la multiplication des acteurs, publics et privés sur le territoire ainsi que l'introduction des enjeux et perspectives à toutes les échelles. Cependant, la théorisation des nouveaux territoires, devenus réticulaires, multiscalaires et transcalaires, est encore insuffisante.

Par ailleurs, la dichotomie entre territoire (espace) et flux (temps) s'en trouve renouvelée. Les logiques territoriales, aux temps longs et à l'idéal de permanence, s'opposent aux logiques économiques, dominées par les temps courts voire très courts et à l'idéal d'immédiateté. La gestion de l'espace-temps des nouveaux territoires pose un défi théorique émergent.

Une nouvelle approche doit donc permettre de répondre aux quatre défis théoriques soulevés par la littérature, soit le croisement des perspectives, la conciliation des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, la gestion multiscalaire et transcalaire du territoire et la maîtrise de l'espace-temps. Nous pensons que cela nécessite une démarche fonctionnaliste. Nous résumons dans le tableau suivant (tab. IV) les approches, théories et concepts envisagés.

Tableau IV. Défis théoriques soulevés et solutions envisagées

Enjeux académiques	Approche et théories pertinentes	Concepts choisis
1- Croisement des perspectives	Approche relationnelle Théorie des systèmes Théorie du développement territorial Théorie centre-périphérie	Territoire commun
2- Conciliation des enjeux éco/socio/environnementaux	Approche relationnelle Écologie politique Écologie territoriale Théorie des systèmes socio-écologiques Géographie située	Vulnérabilité territoriale
3- Gestion multiscalaire et transcaire du territoire	Approche relationnelle Théorie des réseaux Écoles de la proximité Théorie de la Globalisation Théorie des échelles	Proximités relationnelles
4- Maîtrise de l'espace-temps	Approche relationnelle Théorie des systèmes complexes Écologie territoriale Théorie du trou de ver Géographie située	Positionnalité territoriale

Source : auteur

Nous pensons que la meilleure approche pour notre propos reste une approche fonctionnaliste relationnelle. Elle permet d'analyser les interrelations entre les lieux et les acteurs, entre les processus de reterritorialisation des acteurs, la périurbanisation et la métropolisation des villes d'une part, et la régionalisation des ports d'autre part. L'analyse des proximités relationnelles doit ainsi permettre d'évaluer la qualité des relations entre les acteurs, malmenées par les déterritorialisations et l'émergence de nouvelles territorialités. L'écologie politique et son application au territoire, l'écologie territoriale, nous semblent les approches les plus pertinentes pour notre objectif.

L'adoption d'une perspective mixte nous apparaît comme indispensable pour améliorer la compréhension des relations ville-port et accompagner la reterritorialisation actuelle de ces deux

entités. Les études portuaires ont l'opportunité de sortir de leur perspective essentiellement économique et logistique, entrepreneuriale, pour enrichir leurs analyses des facteurs sociaux et environnementaux, donc d'une perspective sociétale. À l'inverse, les études urbaines et régionales doivent mieux comprendre et intégrer les logiques et les enjeux de l'industrie afin de mettre en place des politiques territoriales équilibrées, respectueuses des différents enjeux qui parcourent le territoire. La perspective mixte implique la conciliation des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, conciliation nécessaire pour réduire la vulnérabilité territoriale et construire un territoire commun valorisé.

Nous allons donc développer une nouvelle approche en empruntant aux autres sciences spatiales, principalement les études régionales et la géographie économique, pour ce qui a trait à l'écologie territoriale et la théorie des SSÉ.

I-3 Relations ville-port et écologie politique

I-3-1 L'écologie politique et les sciences spatiales

L'écologie politique est un domaine récent, dont on peut faire remonter les prémices à la fin du XIX^{ème} siècle mais qui s'imposa en tant que tel à partir des années 1970. Elle consiste à étudier les relations entre les sociétés humaines et leur environnement en mettant un accent particulier sur la responsabilité humaine dans les processus à l'œuvre.

Jusque dans les années 1970, on étudie les impacts des événements naturels sur la société et on en rend la nature responsable, ce qui pose l'homme en spectateur, en victime de la nature. À partir des années 1970 (rapport Meadows de 1972) et surtout la fin des années 1980 (rapport Brundtland de 1987), le paradigme change, en lien avec la conceptualisation du développement durable et de la compréhension de l'origine humaine de certains facteurs de genèse des catastrophes dites naturelles (Kane 2010). L'homme n'est donc plus seulement la victime de la nature, il peut être aussi acteur de la destruction de celle-ci, et acteur de processus de modifications de l'environnement qui impactent à leur tour la société. Les hommes sont alors identifiés comme en partie responsables des risques que l'environnement leur fait courir. Les interactions identifiées entre l'Homme et la Nature deviennent donc plus complexes et leurs

interdépendances se renforcent (Kane 2010). La dissociation entre risques naturel et technologique, entre nature et société, devient donc arbitraire (Adger 2006).

Dans les années 1980, l'ampleur des changements économiques, sociaux et environnementaux exacerbe la dialectique Homme-Nature.

Mais il faut attendre les années 1990 pour que le concept de durabilité s'impose et révolutionne les pensées. Se produit alors un nouveau changement de paradigme : la relation Homme-Nature acquiert un caractère moral ; la responsabilité humaine s'en trouve renforcée. Cette dialectique est à présent perçue comme un *conflit* (Kane 2010) qu'il faut apprendre à résoudre. La conciliation entre l'économie et l'environnement devient un sujet de préoccupation central. Les enjeux sociaux, eux-mêmes, entrent peu à peu dans l'équation.

Actuellement, ce renouveau de la réflexion sur la relation Homme-Nature applique la démarche d'écologie politique à différents champs disciplinaires. Malgré de très nombreuses différences entre divers courants de l'écologie politique émergente, certains points communs les font appartenir au même paradigme : le primat de la responsabilité humaine, l'importance du contexte humain, une pensée holistique et complexe, à la fois multiscalaire et multi-temporelle. La prise en compte de la multiplicité des points de vue, des envergures et des enjeux des acteurs est au cœur de l'approche de l'écologie territoriale, basée sur l'espace-temps (Smit & Wandel 2006).

I-3-2 Les domaines d'application de l'écologie politique dans les sciences spatiales

Différents champs d'application de l'écologie politique, comme l'écologie urbaine, l'écologie industrielle ou encore l'écologie territoriale émergent depuis dix à vingt ans, et peuvent s'appliquer aux différentes sciences spatiales.

1) L'écologie urbaine (*Urban Political Ecology*) conçoit la ville comme un écosystème – à la fois groupe et milieu de vie – ou un métabolisme (Swyngedouw 2006), où la responsabilité humaine est majeure dans les forces, les interactions et les vulnérabilités du territoire. Les concepts de *Smart Growth* et de *Smart City*, entre autres, en découlent. L'écologie urbaine

trouve une expression utopique dans le *New Urbanism* (Parker 2004), qui décline dans le domaine de l'urbanisme les principes de la durabilité.

L'écologie urbaine n'est pas prise en compte dans les études portuaires, même dans le champ des relations ville-port, contrairement aux études urbaines qui l'adoptent parfois pour des études de front de mer (*waterfront*).

2) L'écologie industrielle (Korhonen 2004 ; Ehrenfeld 2004) étudie un groupe d'entreprises qui fonctionnent en complémentarité pour réduire leur impact environnemental. S'y développent notamment les concepts de cycle de vie et de recyclage des éléments, également empruntés à l'écologie, ainsi que la collaboration, voire la symbiose entre les éléments – soit les acteurs de l'industrie – qui vivent en interdépendance les uns avec les autres dans un souci de durabilité (Diemer et Labrune 2007). La dialectique économie-environnement y est centrale, et la responsabilité humaine dans les dégradations environnementales, également.

L'écologie industrielle est un champ connexe et connu des études portuaires.

3) L'écologie territoriale (Gumuchian & Pecqueur, 2007 ; Pecqueur 2006) étudie l'évolution du métabolisme des territoires. Considérant le territoire comme un organisme, l'analyse des flux matériels (de matières premières, de personnes, d'énergie) et immatériels (d'informations, de proximités relationnelles et d'argent) constitue le fondement de l'étude des processus naturels et sociaux qui en sont à l'origine. Elle a pour objectif de constituer de nouvelles collaborations entre les acteurs. Cette approche encore très émergente est totalisante. Elle vise à englober, dans une démarche plus intégrée, les différentes approches d'écologie politique liée à l'espace (écologie urbaine et industrielle notamment). Ainsi, l'écologie territoriale a pour objectif de considérer ensemble les enjeux d'économie politique, de justice sociale et de justice environnementale. Contrairement à la théorie du développement local qui suppose que les ressources sont purement naturelles, l'écologie territoriale considère également les ressources humaines du territoire : profil socio-économique de la population, expertises et savoir-faire spécifiques, caractéristiques institutionnelles et culturelles, histoire et stratégies de développement, etc.

L'objectif final est la valorisation du territoire, grâce à une bonne utilisation des ressources territoriales (Gumuchian et Pecqueur, 2007 ; Pecqueur 2006), une adéquation entre les flux économiques et les ressources, naturelles mais aussi humaines, du territoire (Sheppard 2002 ; Pecqueur 2006 ; Gumuchian et Pecqueur, 2007). Ainsi, l'écologie territoriale combine une approche systémique et une approche par réseaux grâce à des systèmes complexes (Moine 2006).

Cette approche peut être utilisée en études portuaires pour produire un nouveau territoire à partir des multiples contraintes et conflits entre les acteurs, comme, par exemple, dans un arrière-pays portuaire soumis à des relocalisations logistiques (Woudsma 2012). Son utilisation nous semble très pertinente dans le champ des relations ville-port.

L'écologie politique est plus développée en études urbaines, régionales, et en géographie économique, qu'en études portuaires, qui s'approprie davantage l'écologie industrielle, tout en restant à la périphérie. L'écologie urbaine, l'écologie industrielle et l'écologie territoriale sont ainsi des applications de l'approche d'écologie politique à des champs appartenant aux relations ville-port, mais elles restent à intégrer.

Les enjeux socio-écologiques sont désormais incontournables. C'est pourquoi, depuis 10 ans environ, quelques chercheurs travaillent à leur intégration dans les études portuaires sans pour autant mentionner ni l'écologie politique, ni les SSÉ. Nous souhaitons apporter notre contribution à cette réflexion en appliquant une approche d'écologie territoriale au champ des relations ville-port.

I-3-3 Relations ville-port et écologie territoriale

Ainsi, l'écologie territoriale nous semble particulièrement pertinente pour répondre aux différents défis théoriques soulevés par les relations ville-port :

1- Le croisement des perspectives, urbaine et portuaire, est le principal enjeu de ce champ de recherche. L'écologie territoriale offre un cadre théorique particulièrement bien adapté à la prise en compte d'enjeux et de perspectives multiples.

2- L'écologie territoriale s'inscrit fondamentalement dans une perspective de conciliation des enjeux économiques et des enjeux socio-écologiques, ce qui est très pertinent pour le croisement des perspectives urbaines et portuaires.

3- L'écologie territoriale accorde beaucoup d'importance au contexte, notamment social, culturel et institutionnel. Cela peut prendre la forme par exemple de réseaux communautaires particuliers, d'une spécificité culturelle régionale, de relations particulièrement complexes du territoire avec les échelons institutionnels, de besoins humains spécifiques. L'importance de la singularité du lieu est au cœur de la démarche de l'écologie territoriale, ce qui nous semble indispensable pour juger de la relation spécifique entre une ville et son port, au-delà de toute typologie (Merk 2013).

4- La gouvernance, les processus et niveaux décisionnels sont prépondérants en écologie territoriale. Or, le « nouveau paysage de la gouvernance » (Woudsma 2012) rend nécessaire une réflexion multiscalaire et transcalaire, en lien avec l'analyse des effets de la Globalisation sur le territoire, ce qui tend à se répandre dans la littérature portuaire et urbaine. L'écologie territoriale porte une attention soutenue à ces questions d'échelle, comme un moyen de juger de l'équité du développement et d'en pointer les défauts. Cette approche est donc très intéressante pour juger du processus de reterritorialisation en cours à l'interface ville-port dans un contexte d'atomisation des territoires en réseaux spécifiques aux acteurs (Castells 2001 ; Rimmer 2007).

5- Par ailleurs, nous voulons tenir compte de la nouvelle nature de l'interface ville-port, à la fois fragmentée, déconcentrée et multiscalaire, qui complique beaucoup les relations entre la ville et le port, pris dans des enjeux qui dépassent le cadre local et régional. L'analyse de la proximité euclidienne à l'interface ville-port ne suffit donc plus.

Nous pensons que l'analyse de certaines proximités relationnelles (Hall et Jacobs 2010) entre la ville et le port peut être un outil d'analyse pour construire une nouvelle symbiose territoriale entre la ville et le port. En effet, une bonne proximité culturelle et organisationnelle entre la ville et le port (Hall et Jacobs 2010) peut aider à conduire une gestion territoriale mutuellement

profitable. Nous intégrons donc les proximités relationnelles comme méta-concept dans notre cadre théorique.

6- Enfin, lorsque l'on réfléchit sur un territoire, la maîtrise de l'espace-temps est une évidence. Il s'agit d'une préoccupation ancienne en géographie. Avec les processus territoriaux actuels, cette dialectique traditionnelle se trouve renouvelée. Or, l'écologie politique étant très attentive à l'équité spatiale, la volonté de maîtriser l'espace-temps est au cœur de cette approche intellectuelle. Elle peut être le moyen de conjuguer les préoccupations portuaires (maîtrise du temps) et les préoccupations urbaines (maîtrise de l'espace) dans le contexte présent (Sheppard 2002 ; Hesse 2010 ; Woudsma 2012). Nous pensons que la positionnalité du territoire peut nous servir de méta-concept dans la mesure où Sheppard (2002) y voit le moyen de localiser les activités économiques de façon adéquate à la fois pour l'entreprise et pour le territoire. Ainsi, sans le dire dans ces termes, Sheppard recherche le moyen de concilier les perspectives entrepreneuriale et sociétale pour construire un territoire à la fois compétitif économiquement et préservé d'un point de vue socio-écologique. La positionnalité du territoire suppose donc l'adoption de critères *à la fois* liés aux flux économiques (le temps) et au territoire (l'espace) pour une bonne maîtrise de l'espace-temps. Reposant sur une perspective mixte conciliant les différents enjeux éco-socio-écologiques, ce concept nous semble particulièrement pertinent à transposer dans les relations ville-port. Hesse (2008 ; 2010) et Woudsma (2012) ont ébauché une telle démarche mais celle-ci reste largement à théoriser dans les relations ville-port.

Ainsi, l'attention portée à la positionnalité du territoire est un gage de réduction de la vulnérabilité territoriale et d'adéquation entre les intérêts des différents acteurs. Elle permet de construire une gouvernance territoriale collaborative mutuellement profitable.

Nous adopterons donc une démarche d'écologie territoriale, soutenue par les méta-concepts de positionnalité et de proximités relationnelles.

Le nouveau paradigme Homme/Nature de l'écologie politique peut renouveler considérablement les études portuaires et ses approches théoriques. La théorie des systèmes

socio-écologiques, pour sa part, offre un nouveau cadre intéressant, applicable aux relations ville-port.

I-4 La théorie des systèmes socio-écologiques

La théorie des systèmes socio-écologiques (SSÉ ou SES pour *Socio-Ecological Systems*) est l'expression d'une approche à la fois holistique et intégrée. Elle permet de dresser un diagnostic incluant les processus décisionnels, économiques, sociaux et environnementaux pour un enjeu territorial identifié. Les systèmes socio-écologiques ont donc pour objectif d'analyser la nouvelle dialectique économie/sociologie/écologie de manière holistique ; ils correspondent de ce fait parfaitement aux relations ville-port.

C'est pourquoi les SSÉ incluent des sous-systèmes sociaux et écologiques en interactions fortes les uns avec les autres. Des composantes économiques sont le plus souvent incluses dans l'axe social, mais apparaissent rarement en tant que telles. Nous souhaitons pour notre part les distinguer, compte-tenu du caractère premier et fondamental des processus économiques dans les relations ville-port.

Par ailleurs, les SSÉ sont des systèmes évolutifs (ou adaptatifs) modélisant le territoire, à partir de l'identification d'un risque, d'une vulnérabilité et d'une résilience spécifique au territoire. Des mesures d'atténuation et d'adaptation permettent au système de perdurer. En effet, alors que Haeckel, le père de l'écologie, ne différencie pas un groupe humain d'un groupe animal dans un écosystème, les écologistes et plus encore les chercheurs en écologie politique le font. En effet, une des différences majeures entre les sociétés humaines et les systèmes biologiques est que les premiers développent des réponses à la fois proactives (adaptation) et réactives (atténuation), alors que les systèmes biologiques n'ont que des réponses réactives (Gallopain 2006 ; Holling 2001). La capacité d'adaptation des SSÉ est donc plus complexe que celle des systèmes biologiques (Holling 2001).

Il nous faut donc considérer ces deux types d'adaptation (réactive et proactive) pour le territoire commun ville-port.

Nous pensons donc que les SSÉ sont particulièrement bien adaptés à notre démarche. Nous souhaitons donc amorcer notre réflexion par l'analyse du territoire (vulnérabilités) pour poser un diagnostic le plus juste possible, grâce à une analyse multidimensionnelle et multiscalaire du SSÉ.

I-5 Schéma du cadre théorique et conceptuel selon une approche d'écologie territoriale

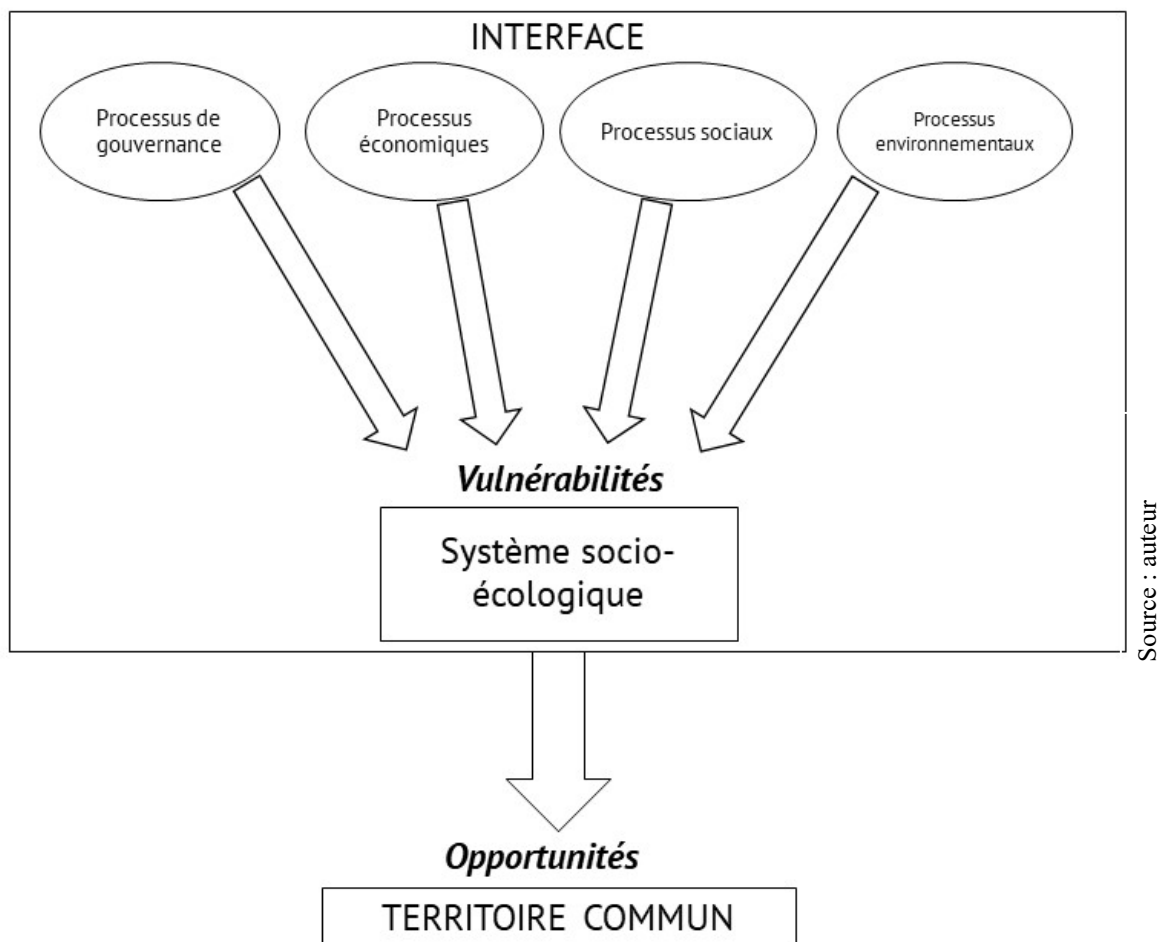
Nous allons analyser les processus de gouvernance ville-port puis, successivement, les processus économiques, sociaux et environnementaux de leur interface. Nous croiserons ensuite les résultats entre eux pour parvenir à la compréhension du SSÉ, dans le but d'abaisser la vulnérabilité du territoire ville-port. Celle-ci peut être décisionnelle, économique, sociale, environnementale, ou au croisement de ces différents processus territoriaux. Nous identifions des opportunités de résilience, d'adaptation ou d'atténuation.

Les méta-concepts de positionnalité et de proximités relationnelles n'y apparaissent pas car nous considérons qu'ils appartiennent à notre approche générale d'écologie territoriale.

Ainsi, nous voulons donc : premièrement identifier les vulnérabilités portuaires, urbaines puis territoriales en fonction des processus de gouvernance de la ville et du port sur leur interface ; deuxièmement déterminer les opportunités du système socio-écologique de l'interface, en croisant les vulnérabilités précédemment déterminées.

Notre cadre théorique et conceptuel peut se résumer ainsi (fig. 16) :

Figure 16. Schéma du cadre théorique et conceptuel selon une approche d'écologie territoriale



1. Analyse des processus de gouvernance ville-port, identification et définition des vulnérabilités pour le territoire (Cenci et al. 2014) commun à la ville et au port.
2. Analyse des processus économiques ville-port, identification et définition des vulnérabilités pour le territoire commun à la ville et au port.
3. Analyse des processus sociaux ville-port, identification et définition des vulnérabilités pour le territoire commun à la ville et au port.

4. Analyse des processus environnementaux ville-port, identification et définition des vulnérabilités pour le territoire commun à la ville et au port.
5. Croisement des différentes vulnérabilités identifiées pour déterminer les vulnérabilités de système socio-écologique. Synthèse sur les opportunités du territoire commun.

II CADRE CONCEPTUEL

L'importance du territoire émerge dans la littérature et nous apparaît comme centrale. Cela constitue un des fondements de notre cadre conceptuel. Nous développerons donc successivement notre définition du territoire, puis celles de l'interface, du territoire commun et de notre concept central, la vulnérabilité territoriale.

II-1 Les concepts associés à la gouvernance territoriale

Les enjeux de gouvernance dominent à présent la littérature. L'interface ville-port est de plus en plus un espace aménagé, façonné par la volonté des acteurs. Ainsi, le croisement des perspectives selon le contexte local acquiert une importance majeure, et la littérature, notamment portuaire, en rend compte de façon croissante.

II-1-1 Territoire et processus de reterritorialisation

Parmi toutes les acceptions possibles du terme, la définition de « territoire » que nous adopterons ici est celle d'un système complexe adaptatif ouvert, reflétant les processus politiques, économiques, sociaux et environnementaux à l'œuvre.

Les territoires ont connu un bouleversement majeur dans la phase industrialiste, fordiste, qui se caractérise par son indifférence au contexte géoculturel (Pecqueur 2006). Cela a conduit à une déterritorialisation massive des chaînes logistiques. La rupture consommée entre les flux logistiques et les territoires provoque de nombreux conflits entre acteurs.

Une phase post-fordiste de la globalisation émerge depuis les années 1970-1980, qui connaît un processus de reterritorialisation des activités et des réseaux, mais à une échelle plus vaste. Des territoires plus intégrés et plus mondialisés, plus fragmentés et multiscalaires, voire transcalaires, se constituent, selon un « nouveau paysage » (Woudsma 2012). Les lieux ne sont plus considérés comme des arènes homogènes où interagissent des acteurs mais des espaces où se côtoient, sans forcément interagir, des acteurs insérés dans de multiples réseaux. Ce sont donc les acteurs et non les lieux qui forment les nœuds de ces nouveaux territoires en constellation. La proximité euclidienne devient moins importante que les proximités relationnelles entre acteurs pour comprendre les processus décisionnels façonnant le territoire (Hall et Jacobs 2010).

Le contexte territorial redevient fondamental dans une approche d'écologie politique. Les impacts locaux des enjeux globaux peuvent être atténués par la gouvernance, à des échelles emboîtées (actions multiscalaires) et conjointes (actions transcalaires). Le territoire lui-même s'adapte progressivement. La maîtrise de l'espace-temps conjugue préoccupations portuaires (maîtrise du temps) et préoccupations urbaines (maîtrise de l'espace), et se matérialise sur le territoire commun ville-port. La positionnalité du territoire, l'adéquation entre le territoire et les flux économiques (Sheppard 2002 ; Hesse 2008 ; Hesse 2010 ; Woudsma 2012) doit aider à en réduire la vulnérabilité territoriale.

II-1-2 L'évolution du concept d'interface

Le champ des relations ville-port possède comme concept spatial central l'interface. L'interface, espace relationnel où se joue la rencontre entre la ville et le port, est donc soumise à de multiples enjeux empiriques : financement et congestion des infrastructures, compétition pour l'occupation du sol, pollutions riveraines et nuisances, valorisation ou dépréciation du prix du foncier, etc. Les conflits mais aussi les collaborations s'y développent.

Le concept d'interface a beaucoup évolué depuis les années 1990, en raison de l'évolution macro-économique, politique et sociétale. En intégrant « la société de l'information » (Castells 2001), les interfaces entre deux espaces ou deux acteurs ne sont plus des espaces de cohabitation continue et homogène, mais des espaces discontinus, fragmentés et multiscalaires. De fait,

l'interface ville-port actuelle ne ressemble plus à l'interface traditionnelle fondée sur la symbiose fond-forme (Wiegmans et Louw 2011).

Ainsi, dans le « nouveau paysage de la gouvernance » (Woudsma 2012), l'interface ville-port n'est plus simplement affaire de proximité euclidienne car celle-ci a cédé le pas aux proximités relationnelles. L'interface se fait donc territoire commun (Collin 2005 ; Daamen 2010 ; Merk 2013) aux acteurs, à toutes les échelles.

Les conflits qui résultent du processus de reterritorialisation sont la manifestation des inadaptations entre les chaînes logistiques et les espaces aménagés. Le but est d'ancrer durablement l'industrie dans le territoire, de reterritorialiser de manière positive les activités portuaires sur l'espace régional, en lien avec l'espace mondial (Sheppard 2002 ; Woudsma 2012). Cependant, les différents acteurs peinent souvent actuellement à se construire un territoire commun en raison de ces inadaptations. Celles-ci sont dangereuses pour les territoires, car elles peuvent entraîner la surexploitation des ressources, humaines comme physiques et une gestion inéquitable.

Comprendre ces inadaptations doit aider les décideurs à les résoudre de façon mutuellement profitable.

L'analyse conjointe des processus décisionnels et économiques de la ville et du port doit permettre d'identifier les vulnérabilités de l'interface ville-port. Celles-ci sont analysées dans ses différentes composantes éco-socio-environnementales, dans l'objectif de construire un territoire commun moins vulnérable, mieux valorisé.

II-2 Le concept central de vulnérabilité territoriale

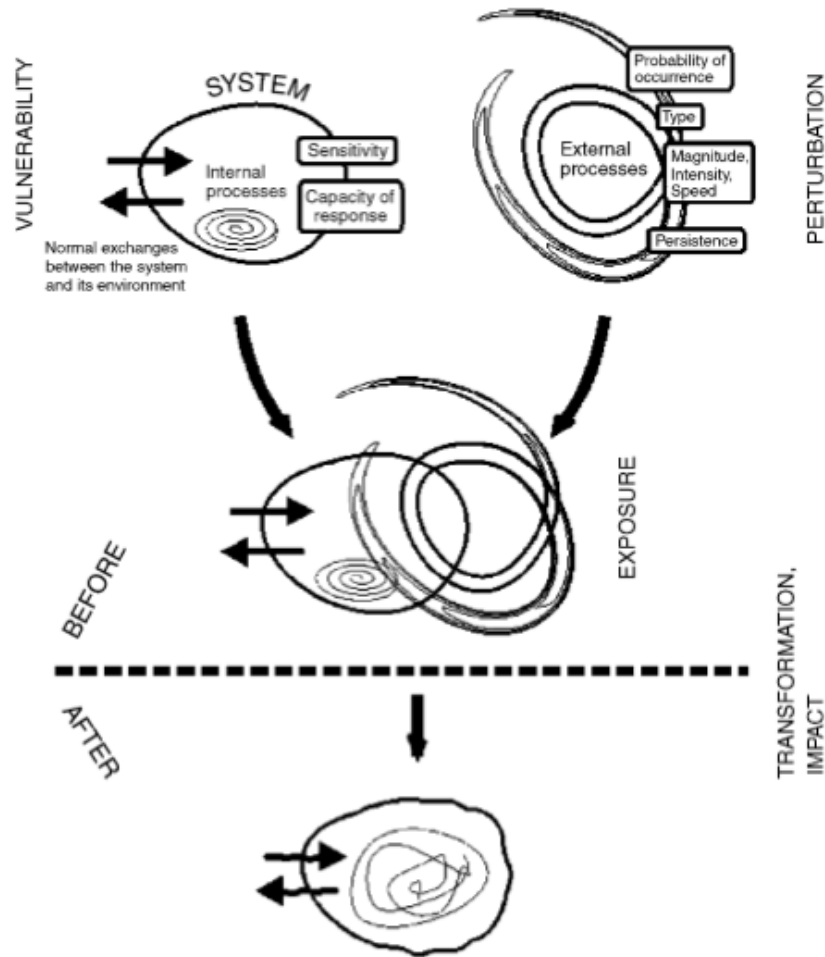
II-2-1 Vulnérabilité et systèmes socio-écologiques

Les SSÉ ont comme concepts centraux le risque, la vulnérabilité, l'adaptation et la résilience. Le concept de vulnérabilité nous semble particulièrement adapté aux relations ville-port.

Deux approches fondamentales – théories de l'équilibre et de l'évolution – s'opposent sur la vulnérabilité d'un système socio-écologique, en fonction d'un même risque identifié.

- Selon la théorie de l'équilibre, chaque organisme ou système possède un état d'équilibre, qu'il cherche à conserver malgré ses interactions permanentes avec l'extérieur. La vulnérabilité de l'organisme ou du système est, selon cette approche, soit une fragilité interne de l'organisme ou du système, soit une perturbation extérieure trop forte pour que celui-ci puisse l'absorber sans rompre son équilibre. La vulnérabilité a donc une connotation négative et le but est de la réduire au maximum afin d'assurer la résilience du système, un retour à son état initial. Cette approche tend à nier l'évolution. C'est la théorie la plus courante, ce qui fait que la vulnérabilité revêt la plupart du temps une connotation négative (Gallopín 2006).
- Selon la théorie de l'évolution, chaque organisme ou système possède un état dynamique qui se modifie perpétuellement sous l'action des interactions permanentes avec le milieu extérieur, selon une trajectoire résultant des réactions de l'organisme à ces stimuli (fig 17). Le retour à l'état antérieur n'est pas envisagé, et il n'existe véritablement aucun état initial ou aucun état définitif à atteindre. Le concept de vulnérabilité est donc très différent de celui de l'approche précédente. Ici, la vulnérabilité est davantage une capacité d'adaptation au monde extérieur, une opportunité de changement, beaucoup plus qu'une menace pour l'intégrité de l'organisme ou du système. La vulnérabilité a donc ici une connotation positive et l'organisme ou le système concerné va davantage chercher à se doter de mécanismes d'évolution et d'adaptation, que d'outils de protection et de résilience contre les stress internes et les perturbateurs externes.

Figure 17. Vulnérabilité et théorie de l'évolution



Source : Gallopin (2006)

Selon l'approche évolutionniste de la vulnérabilité, les SSÉ analysent le processus de transformation spatiale d'un territoire. La vulnérabilité est à l'origine de la production d'un nouveau territoire, à la fois naturel et humain (Gallopin 2006).

C'est cette approche qui nous semble la plus pertinente pour l'étude des relations ville-port car tout territoire anthropique est nécessairement en évolution permanente. C'est bien le cas des interfaces ville-port.

II-2-2 Vulnérabilité et gestion territoriales

La vulnérabilité dont il est question dans les relations ville-port est à questionner.

Les études portuaires se concentrent traditionnellement sur la vulnérabilité économique et/ou logistique des ports et des systèmes de transport. Les études urbaines ne prennent pas en compte la vulnérabilité logistique en lien avec les transports de fret, seuls les transports de passagers étant traditionnellement associés à ce champ d'étude. La logistique urbaine de fret reste ainsi largement associée aux études portuaires.

Les études urbaines traitent surtout de vulnérabilité sociale ou économique des territoires. Récemment, la vulnérabilité environnementale, des ports ou des territoires, a été introduite dans l'un et l'autre champ d'études, mais de manière séparée et partielle. Les études portuaires se penchent sur la vulnérabilité des écosystèmes impactés par les activités portuaires, ainsi que sur la vulnérabilité des ports face aux risques naturels et manifestations climatiques extrêmes, en lien avec le changement climatique. Risques, atténuations et adaptations sont donc des concepts qui entrent dans les études portuaires depuis une dizaine d'années, mais la vulnérabilité environnementale est encore peu traitée. Surtout, elle n'est pas encore associée au champ des relations ville-port. Quant à la vulnérabilité sociale, elle commence à être étudiée par quelques auteurs (Woudsma 2012 ; de Lara 2012)

Nous pensons que les relations ville-port doivent travailler sur leur vulnérabilité territoriale de façon holistique à partir de l'analyse des processus économiques, sociaux et environnementaux. La gestion territoriale qui en découle est alors adaptée tant à l'entreprise qu'à la société.

Nous voulons donc étudier l'évolution d'une interface par le biais de la réduction de ses vulnérabilités (Cenci et al. 2014). La stratégie territoriale face à celles-ci est alors d'adopter des mesures à la fois réactives (mesures d'atténuation) et proactives (mesures d'adaptation), ce qui conduit à la création d'un territoire commun moins vulnérable. Cette nouvelle gestion territoriale nécessite la collaboration de tous les acteurs, publics, privés, opinion publique, dont les moyens matériels et humains sont indispensables (Cenci et al. 2014 ; Chhetri et al. 2014).

L'adoption d'une approche d'écologie territoriale nous a amené à former un nouveau cadre conceptuel centré sur la vulnérabilité territoriale pour notre étude des relations ville-port. La mise en œuvre de cette étude requiert également un cadre méthodologique adapté.

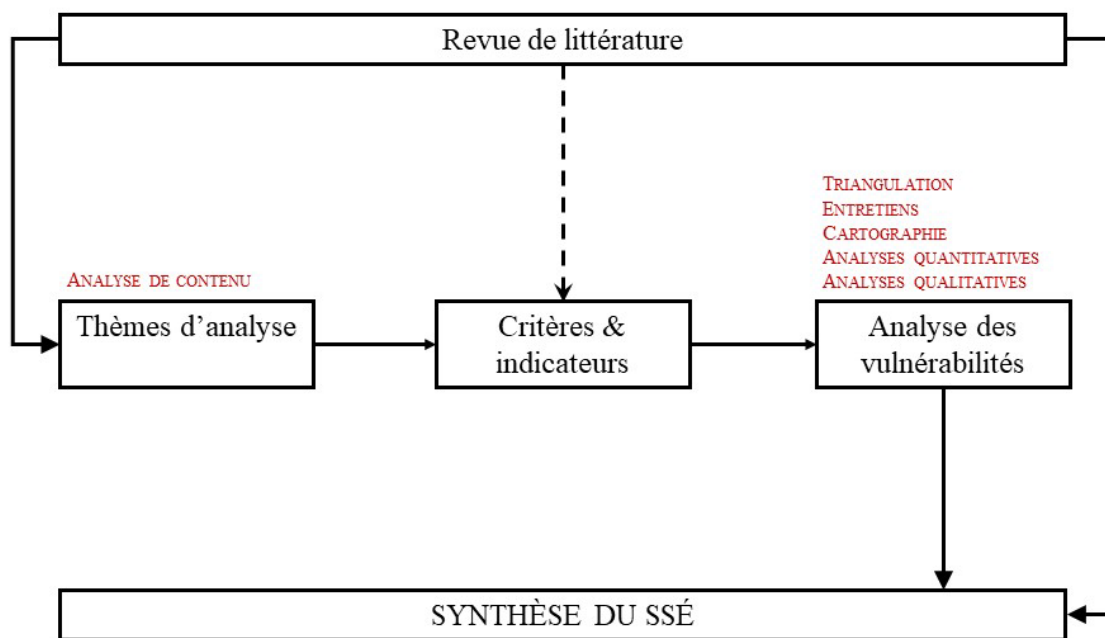
L'écologie politique est une nouvelle manière de réfléchir, en réponse à de nouveaux enjeux académiques. Elle ne nécessite pas un arsenal méthodologique spécifique. Les outils traditionnellement utilisés dans le champ des relations ville-port peuvent donc s'appliquer à notre étude. Nous devons les ajuster à nos cadres théorique et conceptuel.

III CADRE METHODOLOGIQUE

Nous allons présenter successivement notre cadre méthodologique, les problèmes et limitations méthodologiques soulevés, notre terrain d'étude puis les critères et indicateurs qui en découlent. Nous détaillerons ensuite les outils de collecte et d'analyse des données. Enfin, nous conclurons sur les forces, les limites et les lacunes de notre étude, ainsi que sur les axes de recherche future.

III-1 Schéma du cadre méthodologique

Figure 18. Schéma du cadre méthodologique



Source : auteur

III-2 Problèmes et limitations méthodologiques

Quel que soit le terrain étudié, un certain nombre de problèmes méthodologiques génériques peuvent être identifiés.

III-2-1 Gestion de la complexité

Une démarche méthodologique croisant les perspectives est fondamentale et doit être faite dès la conceptualisation des outils d'évaluation, sous peine de négliger l'une ou l'autre perspective. Ainsi, les concepts, les critères et indicateurs d'analyse, mais aussi la méthode globale doivent tenir compte de ces deux perspectives.

Les processus économiques et de gouvernance sont incontestablement premiers dans la relation d'une ville avec son port. Cependant, afin de donner aux processus sociaux et environnementaux une part égale dans la réflexion, nous avons croisé successivement chacune des vulnérabilités identifiées avec les autres, puis synthétisé les caractéristiques de l'interface. Celles-ci ont permis

de définir des axes de recherche et réflexion à approfondir en fonction de l'interface étudiée, pour choisir les adaptations à apporter au nouveau territoire.

III-2-2 Gestion de l'espace-temps

Afin de réduire la vulnérabilité du territoire et de construire au contraire la valorisation de celui-ci, nous devons apporter une attention soutenue à la maîtrise de l'espace-temps (Sheppard 2002 ; Hesse 2010 ; Woudsma 2012). Or, nous constatons que, pour les villes, l'affectation du sol est du registre de la maîtrise de l'espace, les flux sont du registre du temps, et les enjeux de gouvernance peuvent représenter les enjeux d'espace-temps. Pour les ports, l'aménagement de l'enceinte portuaire et les externalités négatives au voisinage (espace), les flux matériels (temps), ainsi que les retombées économiques sur le territoire et les stratégies de développement (espace-temps), en sont le pendant. La maîtrise de l'espace-temps peut donc clairement s'intégrer à notre étude grâce au choix des critères d'analyse de la vulnérabilité du territoire commun. L'ensemble de ces facteurs doit donc être pris en compte en amont de notre analyse. Nous serons donc attentifs à l'importance des flux transitant au port, comme prérequis aux besoins d'expansion du port. C'est en effet la capacité du port qui détermine ses besoins d'expansion foncière.

Cependant, nous avons conscience que l'équilibre entre analyse de flux et analyse de l'espace est difficile à trouver, dans la mesure où nous procéderons à une analyse d'espace. Cependant, l'importance de la question de la capacité du port étant centrale, et le trafic portuaire déterminant en grande partie les retombées économiques, nous croyons que notre objectif de croiser les données spatiales et temporelles est réalisé.

III-2-3 Singularité et universalité du territoire

Notre revue de littérature sur les relations ville-port nous a convaincu qu'il n'existe pas de modèle unique, que la singularité du territoire de chaque couple ville-port est très forte, malgré l'universalité des enjeux.

Nous sommes cependant convaincus de la pertinence des types de couples ville-port (Merk 2013). Nous avons donc choisi de nous concentrer sur un des quatre types de ville portuaire, celui, très courant, où la ville et le port connaissent tous les deux une situation d'expansion territoriale. Cela entraîne des enjeux territoriaux spécifiques, qui ne se retrouvent pas dans les trois autres situations (ville et/ou port en décroissance).

Par ailleurs, nous nous sommes concentrés sur les spécificités du territoire étudié, sur la singularité de la ville portuaire, dans une démarche d'écologie territoriale. Nous avons prêté une attention particulière au contexte territorial ainsi qu'aux stratégies des acteurs. Nous avons donc adopté une approche idiographique pour notre étude de cas.

Cependant, il nous semble qu'il faut faire preuve d'une certaine prudence face au danger d'un trop grand pragmatisme. Nous pensons en effet qu'il existe certains principes ou certaines valeurs de portée générale, un cadre institutionnel ou macro-économique qui transcendent le territoire. Il convient donc également de mettre le territoire en perspective, afin d'éviter de gommer les tendances globales et les enjeux majeurs sous-jacents qui transcendent les situations particulières.

Nous tenterons donc de trouver un équilibre entre universalisme et singularisme dans notre analyse du territoire, pour dégager à la fois ses particularités et les données de portée générale, pour valider notre modèle.

III-2-4 Choix des données d'analyse

III-2-4-1 Pertinence des données

Des données d'analyse doivent être collectées pour chaque critère identifié, soit la gouvernance ville-port, les processus économiques, sociaux et environnementaux majeurs à l'œuvre à l'interface. Les indicateurs d'analyse de ces critères doivent refléter au mieux les choix effectués parmi l'ensemble des enjeux ville-port.

Si les enjeux de gouvernance tournent essentiellement autour de la restauration d'un territoire commun, les autres enjeux ville-port sont pluriels et l'exhaustivité est impossible. Il est donc

indispensable de procéder à des choix, guidés par le terrain. Les enjeux retenus doivent être pertinents les uns avec les autres, et, ensemble, permettre d'élaborer une problématique riche et cohérente. Les données choisies doivent donc se compléter et former un ensemble intéressant à étudier. Elles découlent naturellement de l'analyse de contenu donc des données disponibles.

III-2-4-2 Comparabilité des données ville-port

Compte-tenu de la nécessité de confronter les acteurs urbain et portuaire, les données retenues doivent permettre de nous renseigner sur la ville et sur le port pour chacun des enjeux. Cependant, dans la plupart des cas, la situation des deux acteurs n'est pas identique et les données à retenir ne peuvent donc pas être les mêmes. Des correspondances entre les données urbaines et portuaires doivent être recherchées dans la mesure du possible. À défaut, on recherchera la complémentarité des informations.

Par ailleurs, l'échelle d'agrégation des informations est un problème courant, d'autant plus épineux dans notre étude que l'échelle des données urbaines doit correspondre à celle des données portuaires. Or, ces deux acteurs appartiennent à des juridictions différentes, et utilisent des logiques spatiales différentes. Ce problème peut donc compliquer significativement le choix des données à retenir. Il est donc d'autant plus nécessaire de choisir des données robustes, transférables d'un contexte à un autre ou du moins comparables. Si la comparabilité des données ne peut être atteinte, de grandes précautions devront être prises dans l'analyse des données.

III-2-4-3 Accès aux données

L'accès aux données est souvent difficile, notamment en ce qui concerne la communauté portuaire. En effet, si beaucoup de données sont publiques, nombreuses sont celles qui revêtent un caractère sensible, dans cette industrie très concurrentielle. Le secret des informations est alors un moyen pour chaque acteur de préserver sa politique stratégique ou ses faiblesses. Par ailleurs, en tant que porte d'entrée continentale de multiples flux, le port de Montréal est soumis, comme tous les ports du monde, à des mesures anti-terroristes renforcées depuis le 11 septembre 2001. Enfin, l'Administration Portuaire de Montréal est une agence publique fédérale, soumise

aux lois d'accès à l'information des données fédérales, ce qui implique un certain nombre de procédures et de restrictions d'usage que nous devons respecter.

III-2-4-4 Données quantitatives et qualitatives

Certaines données utilisables sont de nature quantitative, et peuvent ainsi être étudiées pour elles-mêmes puis comparées aux différentes échelles disponibles, afin d'affiner et de mettre l'analyse en perspective.

Cependant, de nombreuses données quantitatives ne sont pas disponibles. D'autres sont par essence qualitatives et permettent d'éclairer les données quantitatives voire d'en corriger les résultats. De ce fait, le recours à des données qualitatives est indispensable.

La question des données est centrale. Les choix effectués doivent être à la fois robustes et porteurs de sens.

C'est par ailleurs le terrain d'étude qui déterminera les indicateurs à utiliser, en fonction de l'analyse des processus de gouvernance.

III-3 Terrain de recherche

Nous avons choisi comme terrain d'étude la ville portuaire de Montréal. La justification de ce choix est triple.

Premièrement, le fait que Montréal soit notre ville d'adoption et que nous fassions notre recherche dans un laboratoire montréalais a orienté notre choix. L'accès aux données, notamment à des entrevues, et la connaissance générale du terrain s'en trouvent grandement facilités. Par ailleurs, la confiance développée par notre directeur de recherche avec l'Administration Portuaire de Montréal nous a permis d'avoir accès aux archives du Port concernant ses relations avec la Ville de Montréal depuis 1990. Cela améliore et enrichit considérablement la réflexion que nous pouvons avoir sur notre objet d'étude.

Deuxièmement, la localisation du port de Montréal sur le Saint-Laurent, aux rapides de Lachine, explique l'importance de cette ville portuaire, à plusieurs échelles. Montréal est le port principal de la rangée portuaire du Saint-Laurent, ainsi que celui de toute la région des Grands Lacs-Saint-Laurent. Principal port à conteneurs de la façade est canadienne, il est un compétiteur pour New York-New Jersey pour l'entrée des conteneurs européens dans tout le Nord-Est de l'Amérique du Nord et le Midwest américain. Par ailleurs, il est le deuxième port du Canada après le port de Vancouver pour le trafic conteneurisé.

Troisièmement, le développement de la ville de Montréal a également été remarquable, puisqu'elle a longtemps été la capitale économique du Québec et du Canada avant de perdre ce dernier titre au profit de Toronto dans les années 1960. La ville est actuellement la première agglomération du Québec et la deuxième du Canada après Toronto. La croissance à ses marges est importante ; parallèlement, un processus de rattrapage d'urbanisation se produit sur l'île de Montréal, ce qui fait qu'une densification sur l'île de Montréal est en cours, sur un espace restreint.

Cette ville portuaire endosse donc des rôles métropolitain et portuaire majeurs à l'échelle régionale, ainsi qu'un rôle de deuxième plan à l'échelle mondiale.

Ville et port connaissent actuellement à la fois des vulnérabilités territoriales importantes et une situation d'expansion territoriale. Cette situation crée potentiellement des conflits territoriaux (Merk 2013) et ouvre des enjeux majeurs – de grandes opportunités – de valorisation territoriale. Cela en fait donc un très bon objet d'étude.

Entre 1990 et 2017, ville et port sont en pleine redéfinition de leurs territoires et de leurs compétences à Montréal.

La Ville tente d'annexer l'ensemble des municipalités de l'île de Montréal et de se doter d'une gouvernance métropolitaine. Parallèlement, une première planification urbaine est élaborée en 1992, puis révisée en 2004, alors que les différents échelons de la région (Ville de Montréal, agglomération et CUM puis CMM) élaborent des orientations stratégiques et des schémas d'aménagement.

Le port lui-même change de cadre juridique (en 1983 puis en 1998) et doit élaborer des documents d'intention comparables, soit un plan d'occupation des sols et une politique stratégique. Une Stratégie Maritime du Québec vient chapeauter et parachever la politique de l'Administration Portuaire de Montréal en 2015.

La période 1990-2017 est donc particulièrement riche en enjeux spatiaux et décisions territoriales, ce qui en fait un cadre d'étude particulièrement intéressant.

III-4 Critères et indicateurs retenus

Notre terrain est donc l'interface d'une ville portuaire dans un contexte d'expansion tant urbaine que portuaire. C'est pour ce type de ville portuaire (Merk 2013) que les indicateurs suivants ont été élaborés, en fonction des différents critères décisionnels, économiques, sociaux et environnementaux. Leur choix émane de l'analyse de contenu, éclairé par la revue de littérature.

III-4-1 Processus décisionnels

a- Évolution des statuts portuaires

Nous exposerons dans un premier temps l'évolution des statuts du port entre 1990 et 2017. Nous en déduirons les vulnérabilités des processus de gouvernance pour le Port de Montréal.

b- Évolution de la gouvernance métropolitaine

Nous exposerons dans un deuxième temps la construction métropolitaine à Montréal entre 1990 et 2017, et nous en dresserons le bilan afin d'identifier ses vulnérabilités.

c- Évolution des visions et perspectives des acteurs

Dans un troisième temps, nous analyserons les orientations stratégiques de la ville et du port pour l'aménagement de l'interface, ainsi que leur évolution, à travers les documents d'intentions des acteurs, sur notre période d'étude. Pour la ville, nous prendrons également en considération les documents élaborés par l'agglomération et la métropole (CUM puis CMM). Cela nous

permettra de déterminer les points de convergence et de divergences être les acteurs et ainsi de dégager des vulnérabilités pour l'interface en termes de gouvernance.

Nous compléterons notre analyse grâce à des entrevues de décideurs urbains, portuaires et des citoyens. Nous pourrons ainsi identifier différentes phases dans la gouvernance ville-port, ainsi que les vulnérabilités de l'interface en termes de gouvernance en 2017.

III-4-2 Processus économiques

a) Analyse des trafics au Port de Montréal entre 1990 et 2015

À l'aide des archives portuaires et des rapports annuels du Port de Montréal, nous analyserons l'évolution des différents types de fret transitant au Port de Montréal.

b) Analyse de l'évolution des retombées économiques portuaires et de celle du PIB de la ville

Entre 1990 et 2015, les différents trafics portuaires ont généré des retombées économiques pour les territoires, essentiellement sous forme d'octroi tenant lieu de taxes municipales et d'emplois directs et indirects. Nous en évaluerons l'évolution puis nous évaluerons l'augmentation du PIB de la ville sur la même période.

c) Analyse de la localisation des retombées et du ratio de participation du port dans l'économie du territoire et vulnérabilités économiques de l'interface

Cela nous permettra de comprendre l'évolution du ratio de participation du port dans l'économie territoriale à différentes échelles. Nous conclurons sur les vulnérabilités économiques du port, de la ville et de l'interface.

III-4-3 Processus sociaux

a) Analyse de la concurrence pour l'utilisation du sol à l'interface

À partir des plans successifs d'occupation des sols de la ville et du port, des consultations publiques en cours pour différents projets urbains et portuaires à l'interface, ainsi que des entrevues avec les différents acteurs, nous analyserons les conflits d'usage entre la Ville, le Port et la population.

b) Analyse des enjeux socio-spatiaux à l'interface

Grâce à l'analyse de contenu, les consultations publiques et les entrevues d'acteurs, nous analyserons les différents enjeux socio-spatiaux.

c) Bilan des processus sociaux et vulnérabilités

Nous pourrions alors cartographier l'interface en fonction des différents « fronts » (urbains ou portuaires) existants. Nous en indiquerons le caractère conflictuel ou non.

Nous pourrions alors déduire les principales vulnérabilités socio-spatiales présentes sur notre terrain d'étude.

III-4-4 Processus environnementaux

a) Évolution des enjeux environnementaux

À travers les documents d'intention et les rapports annuels, nous verrons comment évolue la prise en compte des enjeux environnementaux par la Ville et par le Port entre 1990 et 2017. Les cinq principaux enjeux déterminés par l'analyse de contenu sont : les émissions de GES, la réduction de la biodiversité, les pollutions locales de l'air, des sols et de l'eau.

b) Analyse de la priorité accordée par les acteurs aux enjeux environnementaux

Une étude AHP auprès des acteurs viendra compléter les entrevues et permettre l'analyse des priorités environnementales accordées par les groupes d'acteurs.

c) Bilan des processus environnementaux et vulnérabilités

Nous en déduirons les points de convergence et de divergence entre les groupes d'acteurs à l'interface, et dresserons le bilan des vulnérabilités environnementales en 2017.

Nous concluons sur la place accordée aux enjeux environnementaux dans les relations ville-port à Montréal depuis 1990.

III-4-5 Bilan du système socio-écologique et retour sur le modèle

a) Bilan du SSE

Nous pourrions alors croiser les différentes vulnérabilités de l'interface ville-port à Montréal pour en dégager les traits les plus importants. Ceux-ci seront alors considérés comme des opportunités à saisir par les décideurs pour construire un territoire commun ville-port.

b) Retour sur le modèle

Nous reviendrons sur la démarche et les concepts utilisés, afin de voir leur pertinence et leur utilité dans une démarche d'écologie territoriale.

c) Renouveler la dialectique transport/urbanisation

Nous listerons enfin les différents enjeux et champs de recherche qui nécessitent une réflexion et une analyse complémentaire de la part des chercheurs et des décideurs, pour approfondir la démarche d'écologie territoriale.

III-5 Collecte des données et outils d'analyse

III-5-1 Collecte des données

Le processus de planification de la ville peut être identifié à partir de l'analyse des plans d'aménagement et d'occupation du sol de la municipalité, ainsi que des documents stratégiques de la Ville, de l'agglomération et de la région (CUM puis CMM). Celui du port peut être étudié d'une manière comparable, à partir des rapports annuels, des plans d'occupation des sols et des plans stratégiques rendus publics.

La période d'analyse doit comprendre plusieurs décennies pour être significative. Compte-tenu des changements majeurs opérés, par la conteneurisation d'une part, par l'ouverture aux

partenariats public-privé d'autre part, il nous semble indispensable de remonter aux années 1990, et de poursuivre l'analyse jusqu'à nos jours.

La temporalité du port n'étant pas nécessairement celle de la ville, des ajustements et des compromis ont été fait pour trouver les moments-clés de la planification pour les deux acteurs et ainsi identifier les différentes phases décisionnelles à l'interface.

Dans la mesure du possible, lorsque ces documents existent et sont disponibles, il est intéressant d'ajouter au corpus la correspondance et les comptes rendus de réunion entre les acteurs, ainsi que les notes de services et les rapports techniques concernant les enjeux retenus à l'interface (archives portuaires).

Ces données écrites sont complétées par des entrevues avec des décideurs urbains et portuaires ainsi qu'avec des citoyens. Enfin, un questionnaire sur les priorités environnementales a été complété par ces mêmes acteurs.

III-5-2 Outils méthodologiques

Les outils utilisés pour mener cette étude sont au nombre de six :

1. La revue de littérature permet dans un premier temps de déterminer les enjeux des relations ville-port, de définir le cadre théorique, conceptuel et méthodologique. Les critères et indicateurs retenus découlent du terrain mais sont cohérents avec les thèmes relevés dans la littérature.
2. L'analyse du contenu des documents officiels de la ville et du port ainsi que de leur correspondance permet de préciser les enjeux spécifiques à la ville portuaire étudiée et de définir les vulnérabilités territoriales en fonction des thèmes dégagés par la revue de littérature. Ces critères sont précisés à partir de l'analyse de contenu.
3. La cartographie permet de visualiser la spatialisation des processus étudiés. Elle est un prérequis à l'analyse spatiale à l'interface ville-port. Nous avons produit une représentation cartographique des zones revendiquées par chaque acteur à l'interface. La typologie tient compte d'une part des types de « fronts », urbain

ou portuaire, en fonction des activités présentes et projetées, et d'autre part de la présence ou non de conflit territorial.

4. Les entretiens semi-dirigés sont conduits auprès de décideurs urbains et portuaires ainsi que de citoyens mobilisés par les projets à l'interface. Ils portent sur les thèmes déterminés par la revue de littérature. Ces informations permettent d'enrichir, de nuancer, voire de corriger les données précédentes.
5. Une étude AHP (*Analytical Hierarchy process*) a été conduite à partir des résultats des questionnaires afin de déterminer les priorités environnementales des acteurs à l'interface, afin de déterminer leurs convergences et leurs divergences.
6. Ainsi, la triangulation des données permet de vérifier et croiser les informations, et d'affiner notre réflexion.

CONCLUSION

Nous souhaitons contribuer à la recherche grâce à notre étude à la fois d'un point de vue théorique, conceptuel et empirique. Cependant, cette étude possède également un certain nombre de limites et de lacunes dont nous devons rendre compte. Celles-ci peuvent parfois constituer des axes de recherche future.

1- Enjeux théoriques

Nous proposons un nouveau cadre théorique aux études des relations ville-port, en adoptant une approche d'écologie politique et la théorie des systèmes socio-écologiques. Nous y voyons le moyen de construire une perspective mixte.

Ce faisant, nous espérons ouvrir la porte à une nouvelle façon d'appréhender la reterritorialisation des ports. En effet, la logique d'implantation actuelle, basée sur l'intermodalité – donc le temps – devra être repensée pour tenir compte des besoins, des forces et des faiblesses des territoires d'accueil, ainsi que la vulnérabilité des chaînes logistiques

globales, notamment sur le tronçon terrestre. De fait, il nous semble que les relations ville-port doivent se centrer davantage sur la maîtrise de l'espace-temps. Nous souhaitons donc, à la suite de Hesse (2008 ; 2010), introduire la recherche de la positionnalité du territoire dans la reterritorialisation des ports. Au sein des études portuaires et urbaines, le champ des relations ville-port s'y prête particulièrement bien.

Par ailleurs, cette première étude ne peut bien entendu couvrir tout le champ des possibles. Ainsi, des choix théoriques restrictifs ont été effectués. Nous avons centré notre analyse sur une démarche fonctionnaliste d'écologie territoriale utilisant les systèmes socio-écologiques. D'autres théories pourraient également servir de soubassement à un travail d'écologie politique dans ce champ d'études. Surtout, un approfondissement des approches d'économie politique et de justice spatiale permettrait de renforcer notre réflexion et l'efficacité de notre modèle. Une démarche structuraliste aurait donné lieu à un tout autre modèle.

2- Enjeux conceptuels

Nous avons développé un cadre centré sur la vulnérabilité territoriale, ce qui n'était pas encore fait pour les relations ville-port, bien que la littérature s'en rapproche depuis environ dix ans. Par ailleurs, nous avons introduit deux méta-concepts, la positionnalité territoriale et les proximités relationnelles, encore très peu utilisés en études portuaires (Hesse 2010 ; Hall et Jacobs 2010). Cela constitue un cadre conceptuel très nouveau pour ce champ de recherche. Nous souhaitons qu'il permette d'apporter un regard renouvelé sur les enjeux empiriques ville-port.

De nombreux questionnements et enjeux s'ouvrent avec le concept de vulnérabilité territoriale. Ainsi, par exemple, la multiplication des acteurs territoriaux et portuaires impose de repenser la responsabilité de chacun dans la vulnérabilité territoriale. La question centrale de l'internalisation des coûts environnementaux est un débat crucial de la dialectique économie/environnement. Par ailleurs, les vulnérabilités sociales et environnementales dans le champ des relations ville-port sont encore mal définies et méritent d'être davantage conceptualisées et étudiées.

Enfin, la vulnérabilité territoriale pourrait être enrichie des concepts joints, tels que le risque, la résilience ou l'adaptation.

Le méta-concept de positionnalité territoriale est tout à fait central à notre démarche d'analyse et de réduction de la vulnérabilité territoriale à l'interface ville-port. Nous pensons qu'il est nécessaire, dans des recherches futures, d'en poursuivre la théorisation dans le champ des relations ville-port.

Le méta-concept de proximités relationnelles reste en périphérie de notre analyse dans notre cadre conceptuel. Son intérêt est cependant grand et il mériterait d'être davantage analysé et intégré dans notre cadre de travail. Nous pensons notamment aux proximités sociales, organisationnelle et institutionnelle. Nous voyons là un axe de recherche futur.

3- Enjeux empiriques

Enfin, nous espérons apporter des connaissances empiriques sur les relations ville-port à Montréal entre 1990 et 2017. À notre connaissance, une telle synthèse de la gouvernance et des vulnérabilités communes n'a jamais été faite. Nous espérons que ce travail pourra être utile aux décideurs des deux communautés.

Cependant, nous sommes bien consciente du caractère très partiel de notre étude. Les critères d'évaluation de la vulnérabilité ville-port, et les indicateurs qui s'y réfèrent, sont loin d'être exhaustifs. D'autres processus économiques, sociaux et environnementaux mériteraient d'être analysés.

Par ailleurs, nous nous sommes centrés sur un type particulier de ville portuaire, à travers l'exemple de Montréal : celui des villes portuaires en expansion (Merk 2013), qui entrent plus que les autres dans des dynamiques de conflits territoriaux. Il serait également intéressant d'étudier les autres types.

Enfin, d'autres terrains d'études dans la même région, comme Trois-Rivières, Québec et Sept-Îles, permettrait d'avoir un panorama global du Québec et de la rangée portuaire du St Laurent, ce qui permettrait – ou non- de dégager des problématiques régionales communes.

D'autres terrains dans d'autres rangées portuaires, dans d'autres contextes humains et physiques permettraient de faire d'autres comparaisons.

Ainsi, cette étude de cas n'est qu'une première étape de travail, pour valider notre modèle. La multiplication des études serait utile pour confronter et enrichir notre modèle, pour dégager des tendances générales et des particularités territoriales.

CHAPITRE 3 : LES PROCESSUS DE GOUVERNANCE À L'ŒUVRE A L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL ENTRE 1990 ET 2017

INTRODUCTION

« Le nouveau paysage de la gouvernance » (Woudsma 2012) a impacté les territoires de façon importante à toutes les échelles, partout dans le monde. En tant que « soldats à l'avant-poste de la mondialisation » (Ducruet & Lee 2006), les villes portuaires sont de bons laboratoires d'analyse de ces impacts spatiaux. À la fois urbains et portuaires, les processus à l'œuvre sont tant économiques, sociaux, qu'écologiques. Mais ils sont avant tout décisionnels et concernent toutes les échelles territoriales.

Les acteurs décisionnels, qu'ils soient urbains ou portuaires, ont réagi pour s'adapter à la nouvelle donne dès les années 1980, et plus fortement ensuite dans les années 1990 et suivantes. Au Canada, au Québec, et plus spécifiquement à Montréal, les gouvernances portuaire et urbaine ont profondément évolué durant cette période. Ainsi, la régionalisation/métropolisation de la gouvernance urbaine au Canada s'est imposée à Montréal, de même que le Port de Montréal et le milieu d'affaires qui gravite autour de lui ont cherché à s'adapter à la nouvelle (més-) échelle de gouvernance.

Par voie de conséquence, les visions de la Ville et du Port ont été influencées et les stratégies conçues sont le reflet de ces bouleversements macro-économiques, macro-politiques puis institutionnels.

Finalement, les relations ville-port à Montréal cristallisent les tensions qui parcourent l'interface urbano-portuaire, signes de l'inadaptation momentanée du territoire à ces bouleversements d'envergure. Différentes phases dans les relations entre ces deux acteurs institutionnels – auxquels il convient d'associer le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et l'opinion publique –, rendent compte de façon flagrante de cette évolution globale sur le territoire local.

Ainsi, nous nous sommes posée les questions de recherche suivantes :

- 1- Comment évoluent les cadres institutionnels de la gouvernance portuaire et urbaine à Montréal entre 1990 et 2017 ?*
- 2- Comment évoluent les perspectives portuaire et urbaine ?*
- 3- Comment, enfin, ces inadaptations et ces divergences induisent-elles des vulnérabilités dans la gouvernance territoriale à l'interface ville-port ?*

Nous analyserons donc successivement l'évolution des gouvernances portuaire et urbaine ainsi que les visions et stratégies des deux acteurs. Nous pourrons alors dégager les vulnérabilités parcourant l'interface ville-port.

I METHODE DE RECHERCHE

L'étude des processus décisionnels a consisté en l'analyse de contenu des principaux documents rendus publics des principaux acteurs institutionnels œuvrant à l'interface ville-port à Montréal entre 1989 et 2017. De plus, l'examen des archives de l'Administration Portuaire de Montréal a été nécessaire pour comprendre certains mécanismes relationnels entre les parties et ainsi approfondir l'analyse. Enfin, des entretiens conduits à la fin de notre travail ont permis de compléter et valider notre analyse.

I-1 Les sources

Les sources utilisées peuvent être classées de plusieurs façons.

D'une part, elles peuvent se classer selon l'organisme émetteur. Il peut s'agir d'une part d'une municipalité (Ville Centrale ou arrondissement de Montréal, autre municipalité), de l'Agglomération de Montréal ou de la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM). Il peut s'agir d'autre part du Port de Montréal.

Des sources moins nombreuses émanent des gouvernements provincial ou fédéral, représenté généralement par un ministère (Transports, Affaires Municipales, etc.), une commission (Commission d'Évaluation Environnementale, etc.) ou un élu (maire, député, Ministre).

Des sources émanent de citoyens mobilisés dans des conflits intéressant le port (lettres, pétitions, mémoires).

D'autre part, nos sources peuvent être classés selon leur nature. Beaucoup sont des documents officiels rendus publics, tels les documents d'urbanisme et de planification de la Ville de Montréal et des différents échelons territoriaux (Plan d'urbanisme, schéma directeurs, plan d'aménagement) ou encore les politiques stratégiques de la Ville ou du Port, ainsi que les Rapports Annuels du Port. Nombreux également sont les rapports techniques, les rapports d'experts et les comptes rendus de réunion entre les acteurs institutionnels. Des mémoires présentés à des audiences publiques nous ont permis d'appréhender la position spécifique de certains acteurs ou groupes sociaux, et des conflits existants.

Enfin, ces sources s'échelonnent entre 1989 et 2017, mais certains renvois à des sources antérieures ont été nécessaires.

Beaucoup de ces sources (documents émanant de particuliers, comptes rendus de réunion, rapports techniques et d'experts) appartiennent aux Archives confidentielles du gouvernement fédéral et sont conservées à l'Administration Portuaire de Montréal (APM). Ces sources d'accès restreint ont fait l'objet d'une entente de confidentialité avec le Port afin de rendre les sources anonymes.

À ces sources écrites s'ajoutent 21 entretiens menés auprès d'acteurs portuaires, urbains et de citoyens. Nous avons également suivi des consultations publiques dans le cadre des différents projets existant à l'interface. Ces informations complémentaires issues du terrain sont très précieuses car elles nous ont fourni une compréhension plus globale et plus fine de la réalité de 2017.

I-2 Méthode d'analyse

Notre analyse de contenu est qualitative.

Dans un premier temps, nous avons listé et encodé les documents pertinents. Nous avons ensuite relevé et classé les informations répondant à nos critères d'analyse dans des grilles de codage thématiques et chronologiques par acteur, afin de dégager les informations par enjeu et d'en effectuer une périodisation. La position de chaque acteur (Ville, Port, gouvernement provincial, gouvernement fédéral, groupes de citoyens) a ainsi pu être dégagée dans son évolution.

Nos critères d'analyse des enjeux décisionnels, volontairement larges dans notre cadre conceptuel, ont ainsi pu être affinés de la façon suivante :

1- Pour le Port, nous avons étudié les différents statuts portuaires à Montréal depuis 1989. Cela sous-entendait examiner le statut de 1983 et celui de 1999. Nous avons souhaité observer également brièvement le statut existant avant 1983, dans la mesure où de nombreux enjeux et défis ont traversé la gouvernance portuaire durant les années 1970 et 1980. Cela nous a permis de mieux appréhender les changements majeurs opérés durant cette période.

2- Pour la Ville, nous nous sommes concentrés sur les processus de métropolisation et de planification locale et régionale, les relations entre les échelons de la gouvernance territoriale et entre les municipalités.

3- Les autres acteurs ont été considérés dans leurs interactions avec la Ville et/ou le Port. Leur rôle dans les processus décisionnels a été considéré durant l'analyse des acteurs urbains et portuaires.

Des recherches complémentaires ont été nécessaires pour comprendre les conditions de production des documents étudiés et saisir les défis et vulnérabilités posés aux acteurs étudiés.

Par ailleurs, cette première étape de travail a permis de préciser les critères qui seront analysés dans la suite de notre étude, concernant les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Cette analyse de contenu est donc également une étape préalable fondamentale des analyses ultérieures et de la réflexion d'ensemble sur les vulnérabilités de l'interface ville-port à Montréal.

Dans un deuxième temps, nous avons classé puis analysé plus en détail chacun de ces enjeux décisionnels, afin d'en comprendre la logique ainsi que l'évolution sur la période considérée.

Dans un troisième temps, nous avons synthétisé cette analyse, ce qui nous a permis de définir les vulnérabilités dans la gouvernance de la Ville et du Port de Montréal et dans les relations à l'interface.

II ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE PORTUAIRE

L'analyse de contenu de nos sources a permis de comprendre l'évolution des statuts portuaires depuis les années 1980, et ainsi de déterminer les principales tendances et enjeux subsistant pour le Port de Montréal. Certaines vulnérabilités, communes à toutes les administrations portuaires canadiennes ou plus spécifiques à Montréal sont ainsi apparues.

II-1 Évolution du statut portuaire

* Avant 1983, le Port de Montréal appartient à la Société des Ports Nationaux (SPN), société de la Couronne. Le port est dirigé directement par la SPN et le Conseil du Trésor, par l'intermédiaire d'un personnel fédéral sur place, dirigé par le gérant. L'Administration Portuaire de Montréal, formée de représentants des gens d'affaires et de représentants des Institutions, a un rôle consultatif. Son mandat est de servir l'intérêt national en premier, et dans un deuxième temps seulement, les intérêts provincial et local. La centralisation du pouvoir à Ottawa est donc quasi-absolue, et le personnel du port en est réduit à gérer les opérations courantes, sans pouvoir définir ni les objectifs ni la politique stratégique au niveau local (rapport Beauchemin et al. 1976).

* La réforme de 1983 (Loi sur la Société canadienne des ports) redéfinit le statut des grands ports nationaux. Le Conseil des ports nationaux devient Ports Canada (officiellement Société canadienne des ports), une société de la Couronne qui rend des comptes au Ministère des Transports. Quinze ports fédéraux – dont Montréal –, voient leur statut transformé et acquièrent à cette date une semi- autonomie (ADEC 1994).

Ces sociétés portuaires locales sont les grands ports polyvalents nationaux orchestrant le transport des marchandises entrant ou sortant du pays, ou y transitant ; elles doivent promouvoir directement les échanges nationaux et internationaux transitant par leurs installations alors que les ports privés servent les intérêts locaux et régionaux.

La gouvernance portuaire à Montréal s'ouvre un peu au gouvernement provincial et aux collectivités territoriales, mais elle reste entre les mains du gouvernement fédéral.

Les administrateurs de la Société du Port de Montréal ou SPM (un président, un vice-président et cinq autres membres) sont nommés par le ministre des Transports du Canada, avec l'approbation du gouverneur en conseil. Le président et le vice-président sont spécifiquement nommés par le gouverneur en conseil. La Ville de Montréal est représentée à la SPM, en tant que principal partenaire territorial : elle détient un poste au CA, hors comité de direction. Ce représentant n'est pas un employé direct de la Ville mais une tierce partie.

La notion de profit ne fait pas explicitement partie du mandat du port, mais n'en est pas exclue. L'unique actionnaire du port est le gouvernement du Canada, qui reçoit les bénéfices du revenu d'exploitation. Les bénéfices non répartis sont versés au capital d'apport de la SPM (ADEC 1994).

Les principaux services sont gouvernementaux (balisage et contrôle des glaces par la Garde Côtière Canadienne, police portuaire et douanes), mais certains services privés sont assurés au port (ramassage des déchets et huiles usagées, lamanage et remorquage, débardage) pour le compte des utilisateurs du port (opérateurs de terminaux, transporteurs, arrimeurs) (ADEC 1994).

* La loi Maritime Nationale de 1995 entérine la commercialisation des opérations portuaires, faisant entrer les opérateurs de terminaux dans la gouvernance portuaire.

* Enfin, en 1998, la Loi Maritime du Canada (11 juin 1998 ; dernière révision 26 février 2015) crée dix-huit Administrations Portuaires Canadiennes, dont une à Montréal.

La Société du Port de Montréal devient l'Administration Portuaire de Montréal (APM) en 1999. Tous les échelons du pouvoir sont représentés au Conseil d'Administration, ainsi que la Place

portuaire – soit le port et ses partenaires –, sous la supervision du gouvernement fédéral. Le rôle du P. D-G de l'APM devient plus important, et est le garant de la vision du CA – et non plus de celle du gouvernement fédéral.

La gouvernance s'ouvre à la communauté d'affaires locale, puisque 4 à 8 administrateurs sont désormais « choisis parmi les personnes dont la nomination est proposée par le ministre en consultation avec les utilisateurs qu'il choisit ou les catégories d'utilisateurs mentionnées dans les lettres patentes » (Loi de 1998).

L'APM acquiert une pleine autonomie administrative et judiciaire, la gestion directe de toute son exploitation et des travaux d'amélioration de son territoire. Elle possède également son autonomie financière. L'APM doit désormais s'autosuffire financièrement et payer des taxes municipales sous forme d'octroi, ainsi qu'une redevance fédérale pour le renouvellement de ses lettres patentes. En échange, elle perçoit des « droits » librement fixés. Elle se voit confiée par lettres patentes les titres de propriété des immeubles et biens réels fédéraux mais pas la liberté de les hypothéquer ou de le céder.

L'administration portuaire doit également se doter d'une politique stratégique quinquennale. En tant que maître d'œuvre et fournisseur d'installations spécialisées, elle détermine la planification de son territoire grâce à des plans détaillés d'occupation des sols en accord avec les règlements de zonage des sols avoisinants. Elle est responsable du bon fonctionnement opérationnel de ses infrastructures pour le compte de ses opérateurs de terminaux. Elle doit rendre des comptes annuels sur son activité au Ministère fédéral des Transports sous la forme de Rapports Annuels rendus publics.

Ainsi, la décentralisation est quasi totale avec la loi de 1998, puisque l'APM acquiert presque toutes les compétences d'une agence autonomie PUBLIC-privé mixte, à l'exception de l'acquisition ou la cession du foncier, selon la matrice de décentralisation portuaire de Baltazar et Brooks (2001). L'évolution des compétences du Port de Montréal montre donc très clairement le transfert des compétences du fédéral au local en deux temps (tab. V).

Tableau V. Évolution des compétences portuaires

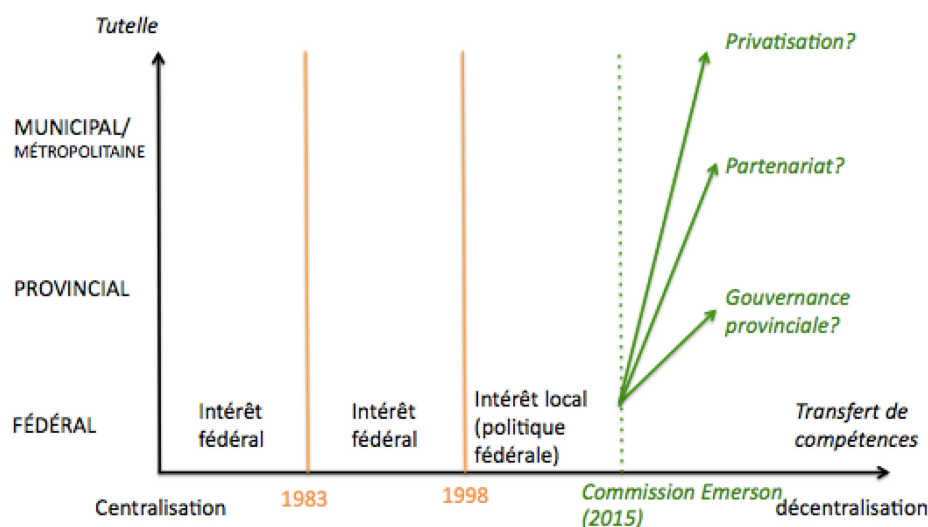
	Statut de 1964	Statut de 1983	Statut de 1998
Nom du port de Montréal	Conseil local du Port de Montréal	Société Portuaire de Montréal (SPM)	Administration Portuaire de Montréal (APM)
Institution de référence	Gouvernement fédéral (Société des Ports Nationaux)	Gouvernement fédéral (Transports Canada)	Gouvernement fédéral (Transports Canada)
Délégation territoriale	Centralisation	Décentralisation partielle	Décentralisation quasi totale
Echelle des priorités territoriales	Nationale	Nationale (locale et régionale en second lieu)	Locale et régionale (doit s'insérer dans la politique nationale)
Compétences publiques décentralisées	<ul style="list-style-type: none"> • Opérations courantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Opérations courantes • Budget d'exploitation, viabilité financière • Gestion des ressources humaines • Marketing et promotion • Budget d'immobilisation, titres de propriétés et biens réels • Plan quinquennal • Exploitation et supervision des infrastructures portuaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Pleine autonomie administrative et judiciaire • Pleine autonomie financière • Pleine gestion opérationnelle • Pleine gestion des ressources humaines • Marketing et promotion • Titres de propriétés et biens réels • Planification de son territoire
Compétences portuaires privées (globales et locales)	Aucune	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation des terminaux • Certains services portuaires (ramassage des déchets et huiles usagées, lamanage et remorquage, débarbage) 	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation des terminaux • Certains services portuaires (ramassage des déchets et huiles usagées, lamanage et remorquage, débarbage)

Obligations envers le Fédéral	<ul style="list-style-type: none"> • Octroi pour lettres patentes pour l'usage des sols, des biens mobiliers et immobiliers fédéraux 	<ul style="list-style-type: none"> • Octroi pour lettres patentes pour l'usage des sols, des biens mobiliers et immobiliers fédéraux • Application de la politique fédérale 	<ul style="list-style-type: none"> • Octroi pour lettres patentes pour l'usage des sols, des biens mobiliers et immobiliers fédéraux • Conformité avec la politique fédérale
Obligations envers le Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Octroi tenant lieu de taxes municipales • Conformité avec les règlements territoriaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Octroi tenant lieu de taxes municipales • Conformité avec les règlements et les stratégies territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Octroi tenant lieu de taxes municipales • Conformité avec les règlements et les stratégies territoriales
Profit	Non	Pas exclu	Oui

Ainsi, on observe un mouvement très net à la fois de décentralisation de la gouvernance et de changement de l'envergure stratégique du port de Montréal, passant du national au local (tab. V et fig. 19).

Malgré son désir d'implication (rapport Beauchemin et al. 1976 ; ADEC 1994), le gouvernement provincial a été tenu à l'écart de la gouvernance portuaire par le gouvernement fédéral jusqu'à ce jour. Il a cependant contourné cette interdiction en apposant une politique incitative à la politique fédérale. Ainsi, la stratégie Maritime du Québec (2015) va dans le sens d'un meilleur ancrage territorial des ports québécois. Elle cherche à favoriser la création d'environ 30 000 emplois directs à l'échelle provinciale, grâce à un investissement mixte public-privé de près de 9 milliards de dollars canadiens. Cela passe par la catalyse des opportunités d'affaires par l'économie maritime, notamment autour des ports, dont Montréal – le plus important. Cependant, la même année, la commission Emerson (2015) remet en cause la propriété fédérale des installations et encourage leur commercialisation. Cela peut préfigurer un troisième mouvement de désengagement du gouvernement fédéral, ouvrant la voie à une redéfinition plus complète de la gouvernance portuaire au Canada (fig. 19).

Figure 19. Évolution de la gouvernance portuaire à Montréal



Source : auteur

II-2 Les enjeux de la gouvernance portuaire en 2017

L'évolution statutaire entre 1976 (Rapport Beauchemin et al.) et 2017 révèle trois enjeux majeurs dans la gouvernance portuaire :

II-2-1 Le transfert des compétences du national au local : la décentralisation

Cette période correspond à une phase générale de régionalisation des fonctions portuaires et d'insertion dans la globalisation des échanges. Cette émergence du cadre régional dans la réalité portuaire explique l'importance croissante des préoccupations régionales et locales de la part des acteurs territoriaux, que ce soient les Institutions territoriales (provinciales et municipales) ou le port et ses partenaires locaux (ADEC 1994). La nécessité de repenser les liens et les alliances à cette échelle s'impose sur le territoire.

Ainsi, la Place portuaire veut créer les structures adaptées au nouveau contexte d'affaire. Elle a conscience de l'importance de construire une gouvernance portuaire régionale afin de renforcer sa compétitivité face à la concurrence internationale exacerbée. Elle réclame une décentralisation des

compétences portuaires, ce qui sera accordé par le gouvernement fédéral par la création d'Administrations Portuaires Canadiennes (APC) quasi autonomes en 1998. Ce mouvement se fait en deux temps, la première décentralisation (1983) ayant été jugée très insuffisante.

La mise à l'écart du gouvernement provincial par le gouvernement fédéral perdure cependant, malgré les demandes de celui-ci (Rapport Beauchemin et al. 1976 ; ADEC 1994). Ainsi la gouvernance régionale a-t-elle du mal à émerger.

II-2-2 Le transfert des compétences du public au privé : la commercialisation des opérations portuaires

La Place portuaire montréalaise est soumise aux transformations macro-économiques qui secouent les Compagnies Maritimes à l'échelle globale. De nombreuses alliances sont créées, qui intègrent les lignes de transport dans des chaînes logistiques toujours plus complexes, et modifient les trafics. Les transporteurs changent de ports d'appel au gré des opportunités d'affaires. Ainsi, le port de Montréal se retrouve mis en concurrence régionale et globale. Cela poussa la Place portuaire à demander une commercialisation des opérations portuaires (ADEC 1994), adoptée en 1995 par la loi maritime nationale (Comtois & Slack, 2001). Les infrastructures restent publiques à ce jour, ce que remet cependant en cause le rapport de la commission Emerson (2015).

La commercialisation des terminaux et des infrastructures représente des transformations majeures du paysage décisionnel portuaire.

D'une part, la commercialisation des opérations portuaires rend le Port de Montréal plus sensible aux intérêts de ses partenaires privés, dont il devient le bailleur. Le port de Montréal doit pouvoir répondre à des éventuels afflux de cargo générés par les fusions-acquisitions des transporteurs maritimes, ce qui signifie posséder des réserves foncières prêtes à être aménagées rapidement en espaces de manutention et de stockage. La gouvernance doit s'adapter en proposant des changements dans le mode de nomination et la cession de plus de postes au CA aux partenaires privés du port.

La commercialisation des terminaux est donc la réponse à la décentralisation des compétences et à l'injonction institutionnelle poussant les ports à faire du profit dans un contexte global de marchandisation des infrastructures et des opérations de transports.

D'autre part, la commercialisation possible des infrastructures pourrait introduire au CA de nouveaux acteurs. Dépendamment des nouveaux actionnaires – publics, privés –, l'échelle des priorités stratégiques et les enjeux poursuivis pourraient être modifiés.

II-2-3 Création d'une communauté portuaire montréalaise sous le leadership du Port

L'industrie liée au port est elle aussi profondément touchée par les changements macro-économiques et macro-politiques et leurs répercussions sur le statut du port de Montréal (1983 puis 1998).

Les décentralisations de 1983 puis 1998 donnent davantage de compétences au Port de Montréal, sans parvenir à créer un leadership clair. Dès les années 1990 cependant, la Place portuaire souhaite que ce rôle soit confié au Port.

Ainsi, la Table de Concertation de l'Industrie Maritime de Montréal (TCIMM) qui se tint entre 1991 et 1993 à Montréal fait des recommandations dans ce sens (ADEC 1994). Le rapport final révèle le manque d'esprit communautaire. Les membres de la Place portuaire (SPM, Compagnies maritimes, syndicat des débardeurs et des vérificateurs, chemins de fer, Association des employeurs maritimes), ne constituent pas une véritable communauté dans la mesure où les relations entre les acteurs sont basées sur la compétition et parfois le chantage, ce qui fragilise le secteur. Il manque alors visiblement une vision commune pour l'avenir du Port, maillon central de la Place.

La TCIMM pousse à une plus grande décentralisation des compétences, avec préservation de la tutelle fédérale, pour permettre au port d'exercer son leadership moral et de fédérer autour de lui une vision communautaire cohérente. C'est à ce prix que la Place portuaire de Montréal se transformerait en communauté portuaire apte à promouvoir un développement local, et à appuyer les acteurs territoriaux (ADEC 1994).

En 1998, la représentativité des acteurs locaux dans la gouvernance portuaire s'est accrue. L'administration portuaire est sensée pouvoir jouer son rôle de leader de la communauté portuaire locale, pour défendre les intérêts locaux et régionaux, dans le cadre national élaboré par le gouvernement fédéral.

Mais la tutelle fédérale reste forte et l'incompétence relative en matière foncière du Port bloque largement les politiques stratégiques de celui-ci. Il ne peut toujours pas mettre en œuvre une planification stratégique autonome pour lui-même, et donc pas non plus porter une vision stratégique sectorielle.

En 2017, le Port de Montréal est devenu un poids lourd de la Place portuaire (tab. VI), mais il n'est pas devenu à ce jour le porteur de la vision d'une communauté portuaire unifiée espérée au début des années 1990.

Tableau VI. La Place portuaire de Montréal en 2017

Envergure/ statut	public	PUBLIC-privé	privé
Internationale		<ul style="list-style-type: none"> • APM (Administration Portuaire de Montréal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Compagnies maritimes • Opérateurs de terminaux
Nationale	<ul style="list-style-type: none"> • Transport Canada • GCC (Garde Côtière Canadienne) 	<ul style="list-style-type: none"> • ACPA (Association of Canadian Port Authorities) 	
Provinciale	<ul style="list-style-type: none"> • MTQ 	<ul style="list-style-type: none"> • SODES (Société de Développement Économique du Saint-Laurent) 	
Régionale	<ul style="list-style-type: none"> • Ville de Montréal • Agglomération de Montréal • CMM (Communauté Métropolitaine de Montréal) 	<ul style="list-style-type: none"> • CCMM (Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain) 	

Source : auteur

II-3 La vulnérabilité de la gouvernance portuaire à Montréal en 2017

De ces enjeux, trois principales vulnérabilités peuvent être dégagées dans la gouvernance portuaire en 2017.

II-3-1 L'inadaptation entre la tutelle fédérale et la nouvelle échelle de gouvernance

L'inversion des échelles de gouvernance entre 1983 et 1998 – passant de l'intérêt national à l'intérêt régional et local – marque bien un tournant décisionnel majeur opéré par le gouvernement fédéral sous la pression à la fois des institutions territoriales et des forces locales du marché. Cependant, la mainmise du gouvernement fédéral reste importante malgré les nombreux transferts de compétence, dans la mesure où ils sont incomplets (acquisition et cession du foncier, ANNEXE 1) et où les politiques restent fédérales. C'est essentiellement l'exécution des règles qui est devenue locale (Baltazar & Brooks 2001) par privatisation des opérations portuaires. La politique portuaire fédérale reste le cadre structurant pour le territoire. Il n'y a donc pas de pleine régionalisation du statut portuaire. C'est pourquoi certains voient dans le Port de Montréal « un système portuaire inachevé » (Comtois & Slack 2001).

La conséquence est l'inadaptation entre la tutelle fédérale et la nouvelle échelle de priorités du mandat du Port, qui est le développement économique local et régional (Loi Maritime du Canada 1998). Le Port se retrouve face à une injonction paradoxale, d'une part de contribuer au développement territorial à toutes les échelles tout en dégageant suffisamment de profit pour rentabiliser et sécuriser seul son activité montréalaise, d'autre part de servir l'intérêt national tout en œuvrant pour défendre les intérêts particuliers des compagnies internationales et des entreprises locales.

Par ailleurs, le gouvernement provincial reste à l'écart du transfert des compétences, dont la participation à l'intérêt régional pourrait être pertinente. Les politiques provinciales, notamment l'actuelle Stratégie Maritime du Québec (2015) s'inscrivent en marge des politiques stratégiques fédérales, et constituent une politique incitative – notamment financière – pour les ports

québécois. Dans ce contexte, la conservation d'une supervision fédérale sans mécanisme de collaboration avec le gouvernement provincial rend plus difficile la planification et les actions à l'échelle régionale, qui est pourtant la nouvelle échelle de référence du développement territorial.

Actuellement, c'est l'échelle locale qui se retrouve la plus impactée par les réformes de 1983 et de 1998, dans la mesure où, d'une part la décentralisation apporte du pouvoir décisionnel aux acteurs publics et privés locaux, et d'autre part la commercialisation introduit les perspectives et enjeux globaux de l'industrie portuaire dans la gouvernance portuaire. Le territoire métropolitain (CMM) se retrouve traversé de ces multiples enjeux d'envergures variées et investit de la nécessité de les concilier. Dans ce contexte, on observe une recrudescence des tensions de la part des acteurs locaux désireux de (re)construire leur territoire dans un contexte de globalisation.

La difficulté réside donc faire coïncider les visions d'acteurs très différents aux envergures diverses. De plus en plus tourné vers l'international et vers ses partenaires privés, le Port de Montréal doit également de plus en plus prêter attention à ses partenaires territoriaux, fortement en demande de conciliation et de collaboration économique, sociale et environnementale. Ainsi, le Port a-t-il la lourde tâche de se forger une vision tenant compte d'enjeux multiscalaires et transcalaires sans avoir toutes les compétences ou toute l'aide institutionnelle nécessaires.

Les questions de la décentralisation des compétences fédérales et de la commercialisation des activités portuaires sont donc intimement liées à l'enjeu du développement local.

La tutelle fédérale semble de plus en plus inadaptée pour aider le territoire local à se transformer, tant de façon proactive que réactive. Avec la possible commercialisation des infrastructures portuaires (Commission Emerson 2015), ces enjeux d'échelle pourraient soit s'exacerber, soit se résoudre, selon la nature des nouveaux actionnaires. Il y a là une réelle vulnérabilité, mais aussi une opportunité de réajustement des échelles de gouvernance.

II-3-2 L'incapacité du Port à adapter son territoire aux exigences de la Globalisation

La question des compétences foncières est d'une importance majeure pour toutes les Administrations Portuaires Canadiennes (ACPA 2015), notamment pour Montréal, puisque le Port évolue dans un milieu urbain dense et en expansion.

En 2017 encore, les administrations portuaires canadiennes réclament des compétences de propriétaire terrien complètes pour faciliter leur développement territorial, à l'image des sociétés aéroportuaires, ferroviaires, d'eau et d'énergie (ACPA 2015), demande à laquelle le gouvernement fédéral n'a jamais accédé.

La relative incapacité foncière du Port (ANNEXE 1) le soumet à un contrôle de la part de la Ville qui peut ainsi, par l'intermédiaire de sa réglementation (PU, procédures d'acquisition du foncier ; ANNEXE 1), exercer un droit de regard sur la planification de l'enceinte portuaire et sur son expansion. La raison d'être de l'activité portuaire est de plus en plus soumise à l'approbation de la Ville et, partant, de la population. Le gouvernement fédéral est donc bien loin d'être le seul, actuellement, à influencer l'évolution du Port de Montréal.

Ce double contrôle peut être considéré comme une bonne chose pour maintenir un certain contrôle des Institutions sur la gestion du territoire métropolitain. Confronté aux lourdeurs institutionnelles d'une part et aux lois du marché d'autre part, le Port ne peut mener à terme son projet d'expansion foncière à son interface, en dehors de toute considération de la pertinence du projet.

Or, l'évolution de la Globalisation depuis les années 1980 a des impacts majeurs sur les territoires portuaires canadiens (Comtois & Slack 2001). Les ports sont amenés à héberger des terminaux dédiés, constituer des réserves foncières à développement rapide pour pouvoir réagir aux besoins à très court terme de l'industrie maritime, réaménager les terminaux existants pour les adapter aux nouvelles normes de l'industrie du conteneur et au gigantisme naval.¹ Les ports

¹ Archives APM #0460-115-000 vol.2, présentation « notion des grands espaces portuaires », réunion du 23 février 1990.

doivent également consolider et améliorer leur connectivité et leur intermodalité terrestres pour rester concurrentiels.

La planification foncière est donc un outil d'adaptation majeur pour les Ports (Comtois & Slack 2001), qui leur échappe.

La réserve foncière de Contrecoeur est devenue le lieu d'expansion future du Port de Montréal, à 40 km en aval du site principal, en espace suburbain métropolitain. Loin d'être la solution préconisée par le Port dans les années 1980, il s'est avéré qu'il s'agissait de la meilleure option compte-tenu des résistances institutionnelles et sociales à l'œuvre sur l'île de Montréal.² À présent entérinée, la bicéphalie portuaire (Montréal-Contrecoeur) est donc bien le résultat direct de l'incapacité foncière du Port soumise à un besoin de capacité terrestre dans un espace urbain dense, dans la mesure où le Port ne peut lever cette contrainte par l'expropriation pour utilité publique supérieure. Cette incapacité portuaire est l'assurance pour les Municipalités d'avoir le dernier mot, ce qui constitue donc une véritable vulnérabilité pour le Port à l'interface.

II-3-3 Le manque de leadership régional et la fragilité des relations ville-port

Bien que désiré par tous les acteurs portuaires (ADEC 1994), le leadership du Port n'est toujours pas une réalité. Les concurrences et la pluralité des visions continuent d'être la règle dans la communauté portuaire. Cela a plusieurs conséquences négatives. D'une part, cela le fragilise face à l'intégration des chaînes logistiques. Comme tous les ports à cette époque, le Port de Montréal est devenu « un pion dans le jeu des grandes compagnies maritimes » (Slack 1993). D'autre part, cela le fragilise dans sa relation avec le territoire – en premier lieu, la Ville.

² Archives APM #1140-030-000 vol. 8, document de réflexion APM/CIDEM, mars 1988 ; Archives APM #1140-030-000 vol. 8, offre de service pour une étude sur l'expansion portuaire à Montréal, 5 avril 1990 ; Archives APM #1140-030-000 vol.9, résumé des options stratégiques de gestion foncière, janvier 1993.

Ainsi, au début des années 1990, la Place portuaire a constaté que les relations entre la Ville et le Port sont insuffisantes et devraient être davantage formalisées. Beaucoup d'acteurs portuaires pensaient que la Ville et sa population n'offraient pas le soutien nécessaire au Port et à la Place portuaire (ADEC 1994). C'est pourquoi les relations ville-port tiennent ainsi une place importante dans le plan d'action de la TCIMM (ADEC 1994). Le rapport final rend compte notamment de la nécessité de mettre d'accord la Ville et le Port pour la détermination de terrains économiquement viables (points A1) pour l'expansion portuaire, d'améliorer les accès au port et mettre sur pied un plan de transport commun (point A4), de collaborer pour créer des opportunités d'affaires dans l'arrière-pays (point B1), de créer des réserves foncières pour les besoins fonciers du port à long terme (point B2), d'harmoniser les plans de développement du territoire (point B3) et de favoriser l'intermodalité (point B4).

Toutes ces réflexions et enjeux sont transposables en 2017 et montrent bien, d'une part le besoin de la Place portuaire d'obtenir le soutien de son territoire, et d'autre part la convergence des intérêts entre le Port et la Ville. La Place portuaire souhaitait, en 1994, et souhaite toujours une collaboration qui passerait par le leadership du Port. La mauvaise qualité des relations ville-port nuirait donc au développement territorial, selon l'avis de la Place portuaire. Il y a donc accord de principe entre les acteurs urbains et portuaires sur la nécessité d'améliorer ces relations dans un objectif de développement territorial.

En 2017, une organisation de la Place portuaire a émergé, avec notamment la SODES (Société de Développement Économique du Saint-Laurent à l'échelle de la rangée du Saint-Laurent et Cargo Montréal (CargoM), qui regroupe la grappe du transport et de la logistique à l'échelle métropolitaine, structures dans lesquelles le Port de Montréal a un poids important, mais non prépondérant. Le Port ne parle pas au nom de la communauté portuaire montréalaise et sa vision ne reflète que ses propres décisions. Les opérateurs de terminaux restent en concurrence les uns avec les autres et refusent depuis de nombreuses années tout échange foncier qui permettrait de réaménager l'enceinte portuaire dans le but de la rendre plus compétitive.

Le manque de leadership portuaire régional fragilise les relations ville-port car il manque une voix forte, unifiée et légitime pour prendre les décisions et poser les actions en accord avec les échelons de gouvernement (municipal, provincial et fédéral).

III ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE URBAINE

De son côté et dans le même temps, la Ville de Montréal connaît de fortes évolutions dans sa gouvernance. La décentralisation croissante des habitants et des activités urbaines amène à repenser la gouvernance locale et régionale des grandes aires urbaines canadiennes, dont la métropole québécoise. L'objectif est de réduire la fragmentation horizontale de l'aire urbaine montréalaise tout en redéfinissant les compétences verticales (notamment urbanisme, aménagement du territoire et transports), afin d'en restaurer le poids économique aux échelles provinciale et fédérale. Ce processus adaptatif de la gouvernance urbaine se fait conjointement à l'échelle locale (île de Montréal) et à l'échelle métropolitaine (CMM). Le découpage administratif aux deux échelles est indissociable, et par ailleurs inséparable du processus réglementaire d'élaboration d'un plan d'urbanisme pour la Ville de Montréal.

III-1 Évolution de la gouvernance urbaine à Montréal

L'analyse de contenu de nos sources associée à l'analyse du contexte de production a permis de comprendre la construction du « modèle québécois » et du régime urbain montréalais (ANNEXE 2), l'évolution du cadre administratif et des compétences à Montréal.

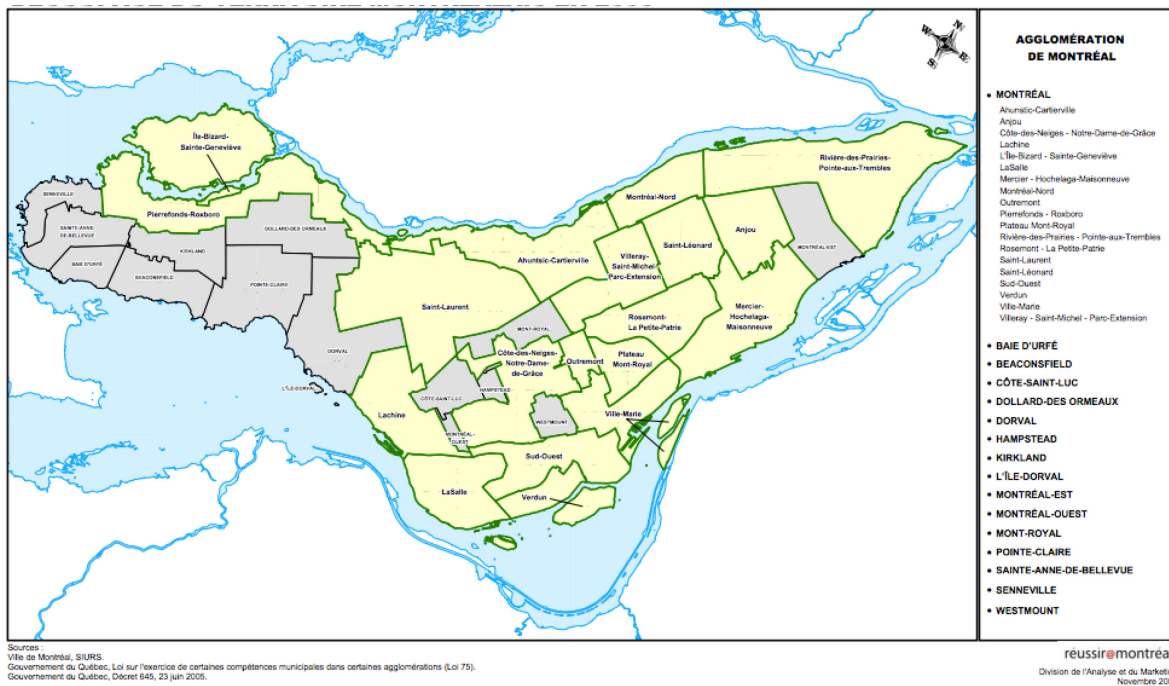
III-1-1 Évolution du cadre administratif de Montréal

III-1-1-1- L'échec de l'unification de l'île

L'ancien projet des années 1970 d'unifier le cadre administratif de l'île de Montréal dans la Ville centre est repris à la fin des années 1990. Il a pour objectif de réduire les inégalités de richesse entre la ville centre, assez pauvre, et les banlieues, globalement assez riches, et de permettre une harmonisation de l'aménagement du territoire de l'Agglomération (île de Montréal). Cependant, des blocages politiques importants font échec à cette réforme (ANNEXE

2) et aboutissent à un cadre réglementaire à deux niveaux et trois statuts différents pour l'Agglomération (fig. 20).

Figure 20. Le découpage administratif montréalais en 2006 (défusions)

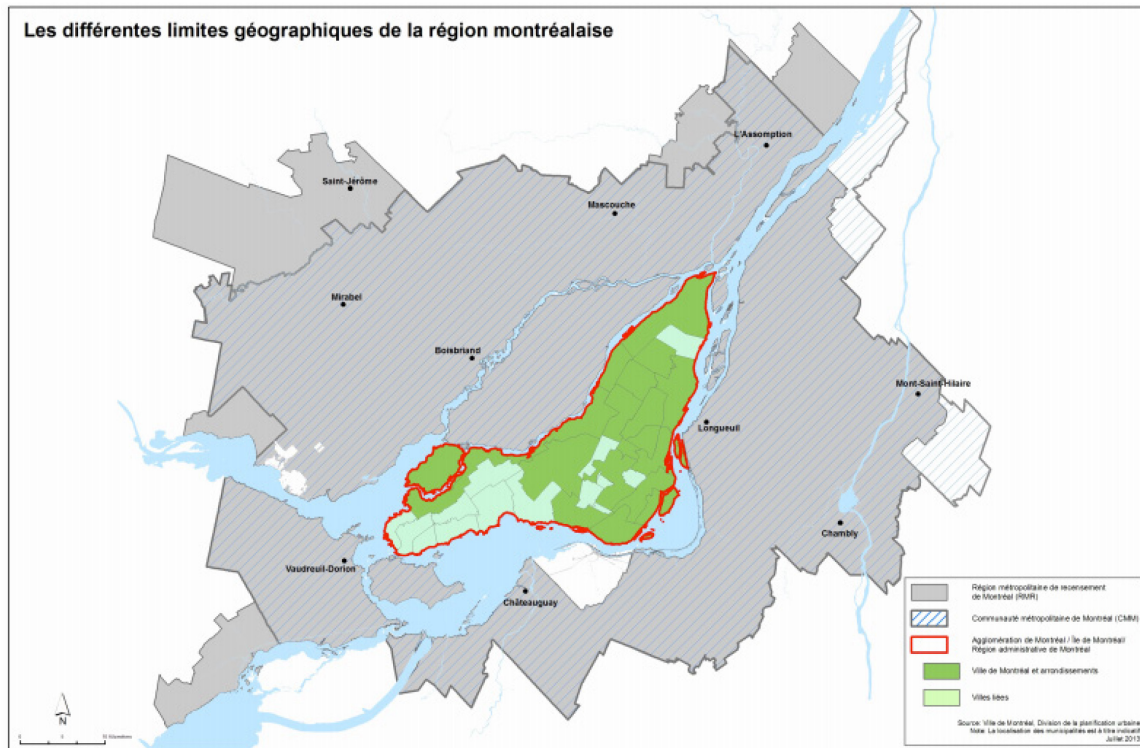


Source : Montréal en Statistiques

III-1-1-2 La construction inachevée de l'échelon métropolitain

Parallèlement, la CUM (Communauté Urbaine de Montréal) est remplacée par la CMM à l'occasion de la réorganisation municipale de 2001 (ANNEXE 2). Cette nouvelle structure est chargée de remplir l'objectif que n'a pu atteindre la CUM, soit de mener des grands projets d'aménagements à l'échelle de l'aire métropolitaine. Les limites du territoire régional sont redéfinies à l'échelle de l'aire urbaine et non plus de l'île de Montréal, pour tenir compte de la réalité de l'urbanisation. La CMM accompagne les fusions municipales de 2002, mais survivra aux défusions (fig. 21).

Figure 21. Le découpage administratif régional de 2013 (CMM)



Source : Montréal en Statistiques

Un poids prépondérant (présidence de la CMM) est confié au maire de Montréal, afin d’assurer le leadership à la ville centre, cependant les luttes intestines entre celle-ci et les villes de banlieues, ou entre les différentes municipalités de l’aire métropolitaine – notamment pour des raisons fiscales –, fragilisent la gouvernance métropolitaine.

III-1-2 Une gouvernance métropolitaine multi-niveaux

Ainsi, en 2017, de nombreux statuts urbains aux compétences spécifiques sont présents à l’interface ville-port à Montréal.

Depuis la Loi Constitutionnelle Canadienne de 1867, les municipalités locales du Québec relèvent du gouvernement provincial. Le premier Ministère des Affaires Municipales a été créé en 1918. L’organisme actuel, le Ministère des Affaires Municipales, des Régions et de l’Occupation du Territoire du Québec (MAMROT) supervise la CMM, l’Agglomération de Montréal, les municipalités locales de l’aire métropolitaine, les municipalités reconstituées et la

Ville de Montréal, qui possèdent des statuts et compétences différentes. Toutes possèdent cependant l'obligation d'un budget équilibré, sous risque d'une mise sous tutelle provinciale.

Le Port de Montréal est un partenaire d'égalité – sans lien hiérarchique – pour les municipalités jouxtant son territoire. Leurs relations concernent la gestion du territoire (impacts des activités portuaires) et les transports (accès au port et cohabitation sur les infrastructures territoriales). Le développement économique est également un enjeu majeur à l'interface.

Or, si les compétences portuaires sont clairement définies, celles des différents échelons territoriaux sont complexes, parfois complémentaires mais aussi parfois redondantes et donc concurrentes.

1. L'échelon local est double dans la ville de Montréal et simple dans les autres municipalités de la métropole :

Chaque arrondissement de la Ville de Montréal possède un Conseil d'Arrondissement doté de certaines compétences comme une planification locale devant s'inscrire dans la politique stratégique et la planification d'ensemble de la ville centre. Il ne possède pas de budget autonome. L'essentiel des taxes est versé à l'arrondissement par le Conseil Municipal (organe unique au niveau de la Mairie centrale). Lui seul peut emprunter, prélever des taxes et ester en justice. Il a aussi la prérogative d'adopter le budget municipal et de construire la vision du développement de la métropole dans son ensemble.

Ainsi, 28 instances (conseil municipal et conseils d'arrondissements) interviennent dans la gestion du territoire de la seule ville de Montréal depuis la réforme de 2002 (site de la Ville de Montréal).

D'une manière générale, les arrondissements éditent les règlements s'appliquant à leur territoire et gèrent la voirie locale, alors que la Mairie centrale s'occupe de la planification d'ensemble, que ce soit en matière d'urbanisme (Plan d'Urbanisme), de développement économique ou du réseau routier.

Les municipalités locales de la CMM (municipalités reconstituées et municipalités hors de l'Agglomération de Montréal) possèdent notamment les compétences en matière d'urbanisme (Plan d'Urbanisme), de développement économique, de voirie, de transport en commun et de sécurité publique sur leur territoire.

2. L'échelon supra-local est double dans la métropole montréalaise :

Les MRC sont présentes dans tout le Québec et dans les quatre régions administratives (RA) de la CMM hors Agglomération de Montréal. Elles ont notamment comme compétences l'aménagement du territoire, à travers un schéma d'aménagement du territoire, la préparation du rôle d'évaluation des municipalités locales, ainsi que le pouvoir de créer et subventionner un Centre Local de Développement (CLD).

Sur l'île de Montréal, l'Agglomération de Montréal remplace la structure de la MRC et se confond avec la Région Administrative (RA) de Montréal. Elle a en plus comme compétences spécifiques les transports en commun (Société des Transports de Montréal), l'évaluation municipale et la gestion du réseau routier artériel ; elle s'occupe de la gestion des intérêts communs au territoire de l'île de Montréal.

3. L'échelon métropolitain, unifie l'ensemble dans une structure unique :

La CMM a pour compétences l'aménagement du territoire par l'intermédiaire d'un Plan d'Aménagement du Territoire, le développement économique, les infrastructures de transport d'intérêt régional et le réseau artériel ainsi que le transport en commun.

Ainsi, les compétences urbaines selon les échelons de gouvernement sont partagées entre les échelons (tab. VII).

On s'aperçoit vite des nombreuses redondances légales entre les différents échelons de la gouvernance urbaine à Montréal. Si une certaine complémentarité semble se dégager entre les échelons locaux et métropolitain, la confusion des compétences est importante aux échelons

locaux et supra-locaux, et les différences statutaires entre les territoires créent des inégalités voire des injustices au sein de la population métropolitaine.

Les années 1990 et 2000 voient la gouvernance urbaine montréalaise se modifier largement. Cependant, alors que dans le même temps la construction métropolitaine est parachevée à Toronto et Vancouver, celle de Montréal est un relatif échec dont souffre encore grandement la métropole québécoise (Boudreau et al. 2007). L'arène montréalaise souffre de dysfonctionnements et d'une mise en concurrence interne très dommageable pour son développement territorial.

Tableau VII. Les compétences urbaines par échelon institutionnel à l'interface ville-port

Échelle	Division administrative	Gestion du territoire	Développement économique	Transports
Locale	Ville Centrale de Montréal	<ul style="list-style-type: none"> • Vision du développement de la métropole • Planification de l'usage du sol (Plan d'Urbanisme) 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique 	<ul style="list-style-type: none"> • Voirie artérielle • Transports en commun • Sécurité routière
	Arrondissement de Montréal	<ul style="list-style-type: none"> • Planification de l'usage du sol (restreint) 		<ul style="list-style-type: none"> • Voirie locale • Sécurité routière
	Municipalités locales (reconstituées ou non)	<ul style="list-style-type: none"> • Planification de l'usage du sol (Plan d'Urbanisme) 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique 	<ul style="list-style-type: none"> • Voirie locale et artérielle • Transports en commun • Sécurité routière
Supra-locale	Agglomération de Montréal	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation foncière municipale • Création et financement d'un CLD 	<ul style="list-style-type: none"> • Transports en commun (STM)
	Municipalité Régionale de Comté (MRC)	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation du rôle foncier • Création et financement d'un CLD 	
Métropolitaine	Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM)	<ul style="list-style-type: none"> • Vision du développement de la métropole • Aménagement du territoire (Plan d'Aménagement du Territoire) 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique 	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures de transport d'intérêt régional • Réseau artériel • Transport en commun

Sources : auteur, à partir des sites du MAMROT, de la CMM, de l'Agglomération de Montréal et de la Ville de Montréal

III-1-3 Une gouvernance canadienne multi-niveaux

Par ailleurs, cette gouvernance métropolitaine multi-niveaux s'inscrit elle-même dans une gouvernance multi-niveaux pancanadienne (Young 2012 ; Bherer & Hamel 2012 ; Horak 2012), ce qui complexifie encore énormément la gouvernance urbaine.

Les conséquences en termes de planification et de gestion du territoire montréalais sont très importantes. Ainsi, il existe des terrains de juridiction fédérale (le Port de Montréal, les compagnies ferroviaires du CN et du CP ainsi que de nombreuses agences fédérales autonomes) et de juridiction provinciale (certaines infrastructures routières notamment) dans l'espace urbain. Dépendant de juridictions supérieures, ces terrains échappent totalement aux municipalités, qui doivent obtenir l'adhésion et la collaboration des juridictions concernées pour toute intervention. Il s'agit là d'une source de complexité et de blocage majeurs dans l'aménagement du territoire métropolitain, notamment à l'interface ville-port.

III-2 Les enjeux de la gouvernance urbaine à l'interface ville-port

L'analyse de l'évolution du régime urbain et du partage des compétences territoriales à l'interface ville-port révèle trois principaux enjeux pour la métropole montréalaise :

III-2-1 Le parachèvement du processus de métropolisation

La métropolisation est un processus mondial qui, à Montréal, connaît un blocage persistant depuis 1970. À cette date, la volonté de régionaliser les compétences urbaines est clairement exprimée, mais les résistances locales sont très fortes si bien que la CUM est dès le départ une « coquille vide » de tout pouvoir réel (Boudreau et al. 2007). Peu à peu, elle parvint cependant à acquérir certaines compétences, notamment en matière de transport (plan de transports) et d'urbanisme. En 2001, la CMM est d'emblée dotée d'importantes compétences, mais le « mille-feuille » territorial n'est pas éliminé pour autant.

En effet, les fusions se font à Montréal sous la promesse de compétences importantes confiées aux arrondissements.

Les défusions de 2006 ne redonnent pas à la Mairie centrale les pleins pouvoirs locaux, si bien que la gouvernance municipale est grandement fragilisée dans les années 2000. Les ententes de 2008 ne restaurent pas entièrement le pouvoir de Montréal et les revendications de la Mairie centrale pour renforcer son pouvoir ne sont pas entendues.

À l'échelle supra-locale, la construction de l'Agglomération est elle-même inachevée en raison des importants pouvoirs accordés aux villes reconstituées.

À l'échelle métropolitaine, on observe un renforcement du pouvoir depuis 1970, notamment avec la création de la CMM (2001). Mais la confusion des pouvoirs entre les échelons handicapent fortement la gouvernance. La décentralisation des compétences des gouvernements fédéral et provincial est assez forte. Cependant, le cadre administratif reste confus et inadéquat.

La construction métropolitaine montréalaise est donc complexe et inachevée, et nécessite toujours en 2015 une réforme administrative et statutaire pour assurer l'équité territoriale. Aucune péréquation n'existe entre les municipalités d'une MRC ou de la CMM. Le leadership de la Ville centrale face aux banlieues est difficile en raison de leurs intérêts fréquemment divergents.

La gouvernance multi-niveaux introduit un enjeu majeur de conciliation des visions urbaines développées par les différents paliers et l'achèvement du processus de métropolisation qui permettrait d'unifier la voix du territoire montréalais. Le maire de Montréal tente de restaurer le pouvoir de la Mairie centrale, perdu lors du processus de fusions-défusions, en rapatriant les compétences confiées aux arrondissements. En 2017, seul l'arrondissement de Ville-Marie est sous administration directe de la Mairie Centrale, en raison de son caractère stratégique (arrondissement centre, quartier historique du Vieux-Montréal). Un projet de loi (n°121 – 2017) cherche à étendre les compétences et les pouvoirs de la métropole.

III-2-2 La mise en concordance de la planification et de l'aménagement du territoire à tous les niveaux de la gouvernance métropolitaine (sites du MAMROT, de la CMM et de la Ville de Montréal)

La métropole tente d'améliorer la maîtrise de son sol, d'une part de façon interne, d'autre part face à un port de juridiction fédérale.

L'inadaptation du cadre administratif et statutaire rend difficile la planification du territoire par le secteur public, alors que les acteurs privés sont favorisés par les fragilités du régime urbain. À l'interface ville-port, la réglementation pour l'usage du sol municipal est une question particulièrement sensible.

Jusqu'en 2000, la CUM (1970-2000) détient peu de compétences, notamment coercitives. Elle ne parvient donc pas à construire un schéma d'aménagement qu'elle puisse imposer aux municipalités rivales. Ainsi, jusqu'en 1986, de simples plans de zonage régissent l'utilisation du sol à Montréal et entérinent les modifications apportées de gré à gré, notamment avec le milieu des affaires. Grâce à son premier Plan d'Urbanisme (PU1992), la ville ne veut plus seulement décider des zones d'implantation des différentes fonctions urbaines, elle veut se doter d'un instrument majeur d'intervention et d'action, et imposer sa vision territoriale. Loin de seulement entériner l'utilisation du sol, elle va pourvoir les zones urbaines de règlements orientant leur évolution, imposer des hauteurs et densités, ouvrir des terrains à des lotissements ou un redéploiement économique. L'administration municipale va donc cristalliser sur le territoire la vision élaborée pour celui-ci. Par la suite, ce document servira de cadre de référence pour la gestion territoriale et toute intervention, publique ou privée, individuelle ou collective.

Pour Montréal, l'élaboration d'un premier plan d'urbanisme pour la Ville de Montréal, et la construction d'une planification métropolitaine est donc un enjeu de première importance. Cependant, dans la mesure où chaque municipalité de l'aire métropolitaine constitue également son plan d'urbanisme, des incohérences sont inévitables sans harmonisation horizontale et verticale à l'échelle métropolitaine.

L'arsenal réglementaire métropolitain n'est finalisé qu'en 2015. En effet, la fragmentation de la gouvernance rend le processus de collaboration long et difficile. L'harmonisation verticale, avec l'Agglomération et la CMM n'a abouti qu'en 2012 pour l'échelon régional (le PMAD de la CMM, 12 mars 2012) et en 2015 pour l'échelon supra-local (le SADM de l'Agglomération de Montréal, 21 janvier 2015).

Ainsi, la planification du territoire régional progresse notablement dans les années 2000 et surtout 2010. Si les compétences restent fragmentées, l'échelon régional parvient tout de même

mieux à imposer une vision unifiée. La présidence de la CMM, confiée au maire de Montréal, est d'ailleurs le garant de l'importance accordée à la cohérence entre la vision de la ville-centre et celle de la région métropolitaine. Par ailleurs, cela rend possible une construction métropolitaine harmonisée avec les besoins de la ville centre. Mais les divisions politiques et stratégiques très locales subsistent, et les municipalités locales de banlieue restent rivales. La question de la péréquation entre les municipalités n'est pas réglée.

De plus, des tensions entre la CMM et les municipalités sous sa juridiction apparaissent, celles-ci n'étant plus libres de procéder librement à des changements de zonage sur leur propre territoire.

III-2-3 La maîtrise du sol à l'interface ville-port

La Ville de Montréal a notablement renforcé la maîtrise de son territoire avec la publication de Plans d'Urbanisme. Ils introduisent une dimension stratégique et prospective impossible jusque-là. Des plans particuliers d'arrondissements ont pu être créés en concordance avec les Plans d'Urbanisme de la Mairie Centrale, Le Plan d'Urbanisme de 1992, puis celui de 2004, permettent à la Ville de Montréal de définir une planification et une réglementation contraignante pour les usagers du territoire municipal. La Ville de Montréal acquiert de la sorte une maîtrise de son sol bien plus importante que par les règlements de zonage antérieurs.

Or, au début des années 1990, les relations ville-port à Montréal sont dominées par les questions foncières et la Ville va utiliser cet outil réglementaire pour s'opposer à l'expansion de l'enceinte portuaire sur l'île. Depuis, les relations ne tournent plus autour de ces enjeux fonciers, en raison du développement portuaire à Contrecoeur, mais les orientations énoncées dans les Plans d'urbanisme de 1992 puis de 2004 servent de socle à la politique verte et bleue de la métropole et déterminent les aménagements publics nécessaires à l'atténuation des impacts négatifs de l'activité portuaire.

Par ailleurs, la juridiction du sol à l'interface est une question cruciale très peu soulevée dans les documents stratégiques.

La métropole aurait besoin de récupérer la juridiction des sols provinciaux ou fédéraux présents dans la métropole pour pouvoir exercer sa gouvernance sur l'ensemble de l'espace urbain. Ainsi, les espaces anciennement portuaires et les emprises ferroviaires sont de propriété fédérale. La question du changement de juridiction foncière, du Fédéral au Municipal, crée des tensions récurrentes entre Ottawa et les échelons du Grand Montréal. La Ville revendique leur « rapatriement » depuis 2013 afin de pouvoir planifier et gérer les aménagements de l'ensemble du Vieux-Montréal en liaison avec le Quartier des Spectacles, le Palais des Congrès et le Centre des Affaires. Mais elle a jusqu'à présent toujours été déboutée.

Cela provoque l'importantes tensions entre les différents paliers de gouvernement, la gouvernance étant complexifiée par la nécessité de mettre d'accord et de coordonner les différents échelons de gouvernement. Ainsi la Ville de Montréal est-elle amenée à concevoir des projets urbains sans savoir si elle pourrait les mener à terme (Stratégie Centre-Ville 2016, notamment) et sans coordination avec les autres territoires (Port et Vieux-Port).

Ainsi, le processus de planification d'un ancien secteur portuaire passe par une collaboration avec la SIC (Société Immobilière du Canada) – gestionnaire du Vieux-Port de Montréal –, avec le Port, les groupes communautaires et le milieu d'affaires.

Cela nécessite des modifications du zonage par la Ville, une consultation publique par l'Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM), un rapport de recommandations de l'OCPM à la Ville et enfin l'adoption du projet de rezonage. Le processus de consultation publique et complexe, comprend des rencontres préliminaires avec les conseillers municipaux et des groupes communautaires, des ateliers/Journées d'accueil/Assemblées publiques dans les premières phases, des comités consultatifs de résidents locaux, l'approbation par la mairie.

La question de la juridiction de compétence du sol est donc complexe et majeure pour comprendre certains blocages dans la gestion du territoire à l'interface ville-port. Le « rapatriement » de certains terrains détenus par la SIC au Vieux-Port dans le domaine municipal serait une solution pour la Ville pour élimine ces blocages. Enfin, la concordance entre les paliers de gouvernement pour la gestion des infrastructures routières représente un enjeu majeur pour la Ville à l'interface ville-port.

III-3 La vulnérabilité de la gouvernance urbaine à Montréal

Dans son interface et ses relations avec le Port, la métropole montréalaise souffre actuellement de trois vulnérabilités spécifiques.

Depuis les défusions de 2006, le cadre régional reste inachevé.

Les freins à la décentralisation, puissants et complexes à Montréal, sont donc à la fois verticaux et horizontaux (Robertson et Collin 2007 ; Boudreau et al. 2007).

III-3-1 La fragmentation horizontale et la fiscalité municipale

La fragmentation horizontale est difficile à combattre à Montréal en raison de l'opposition des municipalités à leur intégration. Et si elle s'est un peu réduite grâce à quelques fusions, elle reste très importante dans la région de la CMM.

La tentation de la défusion pour certains arrondissements montréalais irrités par la volonté du Maire de Montréal de rapatrier davantage de pouvoirs à la Mairie Centrale, fragilise cet équilibre, alors que les municipalités de banlieues continuent à se faire concurrence pour attirer les retombées économiques.

Ni cohérente ni solidaire à l'échelle métropolitaine et de la ville-centre, la fiscalité municipale québécoise n'est pas adaptée à la réalité montréalaise et vulnérabilise le territoire face aux appétits fonciers des grandes entreprises logistiques. Le Port lui-même, pourtant agence fédérale mais à la gouvernance de plus en plus mixte, a été très bien accueilli à Contrecoeur, notamment pour des raisons fiscales.

Si ce système représente une vulnérabilité pour la Ville dans la mesure où les délocalisations d'activités l'appauvrissent, il est aussi un point d'achoppement entre la Ville et le Port, ce qui fragilise les relations entre ces acteurs.

L'octroi a ainsi fortement été contesté en 1990 par le Port³, qui souhaitait une exonération au regard des retombées économiques portuaires sur la Ville. Le Port de Montréal arguait surtout que les ports américains bénéficient d'exonérations de taxes locales ce qui augmente leur compétitivité face aux ports canadiens. Dans la mesure où le Port de Montréal est en compétition directe avec les ports états-uniens de la façade nord-atlantique, l'argument était de poids. Cette situation perdue en 2017.

La question des taxes municipales payées par le port pose surtout la question – fondamentale et récurrente – de la fiscalité des municipalités reposant principalement sur le foncier, et de l'équité territoriale. Elle a fragilisé le territoire métropolitain face au Port dans les années 1989-91, lors de sa recherche d'un site d'expansion foncière, elle le fragilise actuellement face aux acteurs de l'industrie logistique qui cherche des terrains peu chers et très accessibles pour leurs activités grandissantes.

Ainsi, les retombées économiques d'origine portuaire (taxes et emplois) sont recherchées par les municipalités, comme source importante de revenus. La fiscalité municipale actuelle, basée essentiellement sur la taxation du foncier sans péréquation, encourage la compétition entre les municipalités de la CMM pour attirer par exemple les pôles logistiques et les ZIP prévus dans la Stratégie Maritime du Québec (2015).

III-3-2 La fragmentation verticale et la confusion des compétences

Le cadre administratif métropolitain reste en chantier, et inadapté au processus de métropolisation à Montréal. Ainsi, l'Agglomération de Montréal reste divisée en 16 municipalités et la CMM regroupe des municipalités de statuts différents (Ville de Montréal, municipalités reconstituées, municipalités locales). Les inégalités territoriales n'ont pu être aplanies, favorisant elle aussi la concurrence des territoires.

³ Archives APM #0460-115-000 vol.3, réunion du 7 décembre 1990

Le double niveau des compétences à l'échelon local pose des problèmes de gouvernance à la Ville de Montréal, entre la Mairie Centrale et les arrondissements. Par ailleurs, le partage vertical des compétences est parfois peu clair et redondant, ce qui entraîne des incohérences et des conflits entre les Institutions, aucun acteur n'étant disposé à céder de ses prérogatives. La planification, la gestion et le co-financement des infrastructures sont délicats et complexes, car ils engagent tous les échelons de la gouvernance territoriale, du Fédéral au Municipal.

Les besoins d'entretien et de réparations se sont accrus depuis 2000, et la Ville demande explicitement des participations financières du gouvernement fédéral (PU2004).

En raison de la grande fragmentation de la gouvernance urbaine, les acteurs sont multiples et les confusions de compétences favorisent l'inertie et l'individualisme des collectivités territoriales.

III-3-3 Une gouvernance traditionnellement du haut vers le bas et l'acceptabilité sociale

Montréal possède une culture de gouvernance assez hiérarchique et institutionnelle, largement emprunte de conflits avec les échelons supérieurs, ce qui fait figure d'exception au Canada (Boudreau et al. 2007 ; Bherer et Hamel 2012). Cette gouvernance imposée par le haut a fait le succès du « modèle québécois », mais apparaît actuellement comme un frein majeur à la construction d'une région métropolitaine (Robertson et Collin 2007 ; Boudreau et al. 2007).

Les politiques métropolitains n'ont que tardivement compris la régionalisation des hommes et des activités (Boudreau et al. 2007), et notamment ses implications territoriales. La compétitivité ancienne entre les municipalités reste actuellement la plus forte.

Le processus de régionalisation imposé par le haut se brise à Montréal sur le refus des élites locales à financer les projets collectifs. La construction métropolitaine est donc un échec à ce jour (Boudreau et al. 2007), malgré un certain nombre de progrès récents.

Pendant ce temps, la métropolisation de la population et des activités se poursuit, met à jour des enjeux sous-jacents et rend nécessaire le renouvellement des alliances territoriales. De plus en plus, le milieu d'affaires noue des liens aux échelles régionale et globale, au détriment des alliances locales dans la ville-centre (Boudreau et al. 2007). Le besoin d'un cadre structurel régional se fait de plus en plus sentir, qui pourrait donner du poids et une unité à un territoire qui non seulement se régionalise mais également s'insère dans l'archipel métropolitain mondial. Malgré tout, il semble que, pour la première fois, la première pierre d'une construction régionale intégrant les enjeux socio-écologiques aux enjeux économiques, ainsi que les intérêts du milieu d'affaires à ceux de la société, ait été posée en 2012 (PMAD). Mais la réforme des institutions et l'apaisement des conflits politiques locaux restent encore à réaliser.

La gouvernance montréalaise se heurte donc à deux processus concomitants, la réduction de la fragmentation verticale et celle de la fragmentation horizontale. Elle est confrontée à un double problème persistant. Sa tradition de gouvernance par le haut n'a pas permis à ce jour d'éliminer ce blocage.

L'inadaptation de la gouvernance urbaine à Montréal rend difficile l'unification d'une vision métropolitaine et son application efficace, tant les compétences sont imbriquées et partagées entre les différents échelons et territoires de la métropole montréalaise.

Enfin, ce relatif autoritarisme des Institutions, y compris municipales, explique la faible place accordée à la participation démocratique de la population dans le processus de planification. Le seul moment où celle-ci fut impliquée fut sous la direction du maire Jean Doré (1986-1994). Ainsi le premier PU résulte-t-il d'un processus collaboratif impliquant la société civile mais dès 1995, ce mécanisme de gouvernance par le bas disparu des pratiques montréalaises. En 2017, les habitants reprochent beaucoup à la Mairie Centrale son opacité et son autoritarisme, qui les tient à l'écart des grandes décisions urbanistiques (Stratégie Centre-Ville 2016 ; projet de la Cité de la Logistique, 2016).

Ainsi, Montréal nous apparaît comme une Ville centrale qui compense sa vulnérabilité juridictionnelle et ses blocages décisionnels en faisant preuve d'autoritarisme vis-à-vis des

citoyens. Cela constitue pour elle une vulnérabilité supplémentaire, car son acceptabilité sociale est médiocre pour certains projets (Cité de la Logistique notamment ; consultation publique des 28 janvier, 31 mai et 15 juin 2017).

IV VISIONS ET STRATEGIES DES ACTEURS POUR L'INTERFACE VILLE-PORT

L'analyse documentaire des plans stratégiques des différents échelons territoriaux⁴, ainsi que les rapports annuels du Port⁵ nous a permis d'analyser l'évolution des perspectives de la Ville et le Port à l'interface, puis de dégager les points de convergence et de divergence.

IV-1 Vision et stratégie du Port pour l'interface ville-port

Le renversement des échelles de priorité dans les stratégies du Port se lit clairement dans l'évolution de sa vision.

Avant 1983, le Port ne possède pas de vision propre et répond aux intérêts de la politique stratégique nationale. À partir de 1983, un discours portuaire local s'élabore, porté par le P.-D.G. de la SPM, Dominic Taddéo. Mais le véritable point d'inflexion dans la stratégie portuaire suit la réforme statutaire de 1998. Il faut cependant attendre le départ du premier P.-D.G. pour que le Port redirige profondément sa politique vers son territoire. Ainsi, après deux ans de flottement dans la direction du Port, la nouvelle P.-D.G., Sylvie Vachon, porte à présent la vision du CA.

Dans ses relations avec la Ville, le Port de Montréal développe durant cette période quatre axes stratégiques.

⁴PU1992 ; PU2004 ; PMAD 2012 ; SADM 2015 ; Stratégie Centre-Ville 2016) et de ceux du port (« Horizon 2010 » 1989 ; « Vision 2020 » 2008 ; « Port + » 2013.

⁵ Rapports Annuels, RA 1990 à 2016.

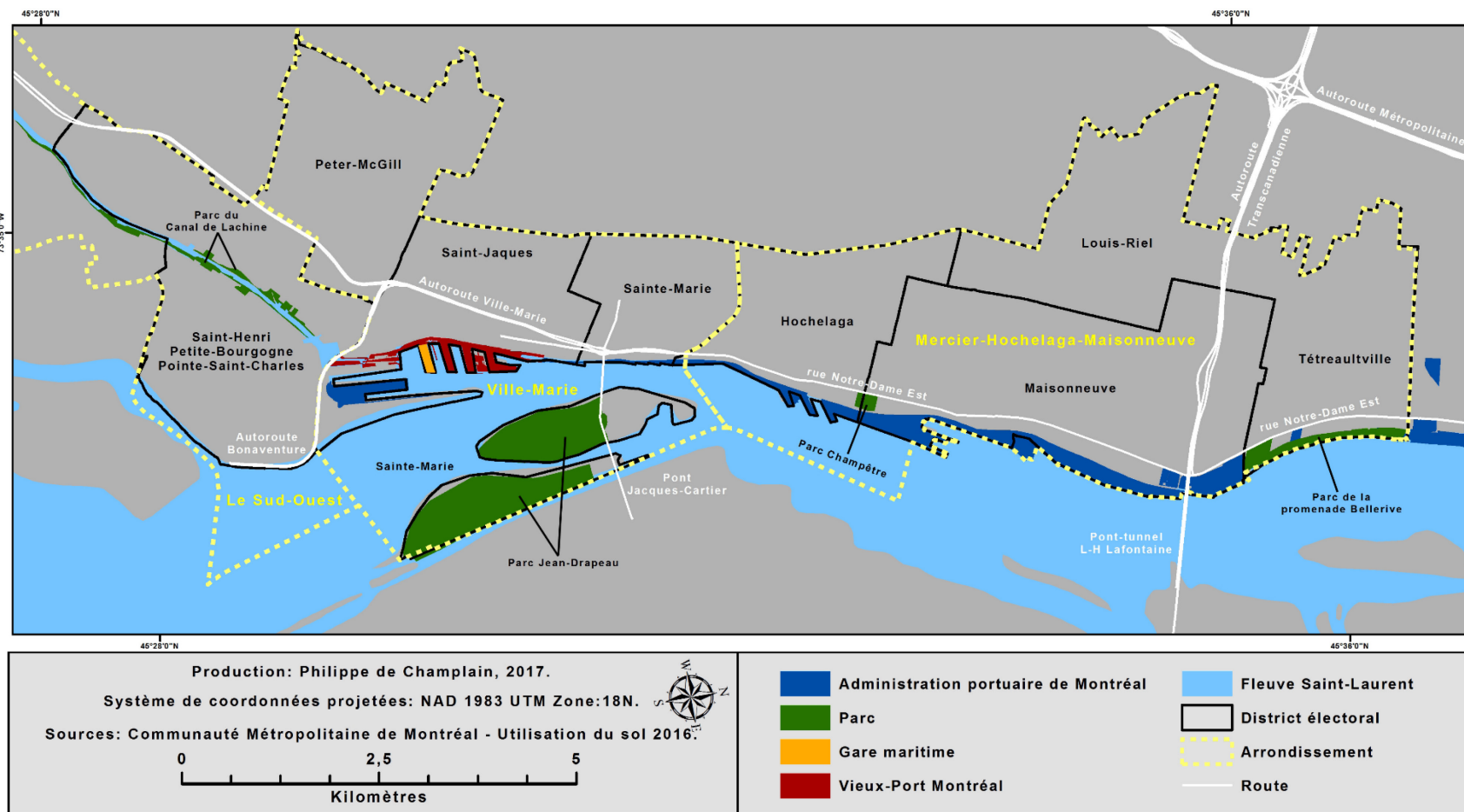
IV-1-1 Accroître sa capacité terrestre

En 1989, les besoins d'expansion foncière se confirment et deviennent de plus en plus urgents en fonction de l'augmentation du fret observée, estimée et souhaitée (« Horizon 2010 », 1989), ainsi que des importants changements technologiques qu'impliquent l'orientation stratégique du Port vers la manutention des conteneurs. Le Port doit s'assurer qu'il possède les disponibilités terrestres pour manutentionner le cargo en croissance et adapter sa géométrie aux nouveaux besoins. Or, il est fortement contraint dans son enceinte rubanée et exigüe, à la fois par l'urbanisation qui l'enserme, le fleuve qui ne peut être poldérisé et le caractère insulaire de Montréal, si bien que les possibilités de développement portuaire en espace urbain atteint ses limites avec les aménagements des quartiers d'Hochelaga et de Maisonneuve (fig. 22).

De multiples rapports entre 1976 et 1989 sont confiés à des consultants pour évaluer les besoins fonciers et pour trouver le moyen d'augmenter la capacité terrestre du Port. Profondément transformées par la conteneurisation du fret, les activités du port seraient à moyen terme menacées sans une importante expansion foncière.

1. La stratégie « Horizon 2010 » (1989), qui reprend les conclusions de ces multiples études, tient en quatre points :
2. « Exploitation optimale des installations portuaires sur l'île de Montréal », soit une densification portuaire ;
3. « Acquisition de tout terrain qui deviendra disponible et économiquement aménageable dans le voisinage immédiat des zones portuaires actives sur l'île », soit une expansion portuaire sur l'île à l'interface ;
4. « Acquisition de terrains sur le site de Contrecœur », soit une expansion portuaire hors de l'espace urbanisé ;
5. Conformité de la stratégie de développement avec le mandat et la mission du Port de Montréal, soit dans le respect de la politique fédérale portuaire.

Figure 22. Interface ville-port à Montréal en 2016



Pour assurer sa pérennité et sa croissance, le Port estime qu'il doit doubler son emprise sur l'île de Montréal. Il souhaite « réserver un site pour l'aménagement d'installations portuaires au fur et à mesure de la croissance des besoins, et cela dans une perspective à long terme. » (« Horizon 2010 », 1989).

Pour ce faire, le Port déclare se porter acquéreur de « tout terrain à la périphérie de son territoire qui soit économiquement aménageable » (« Horizon 2010 », 1989). Certains sites sur l'île de Montréal permettraient d'agrandir des terminaux existants, mais présentent des contraintes majeures. Par ailleurs, les disponibilités restent insuffisantes, les parcelles potentielles sont dispersées et onéreuses à acquérir (spéculation de la part des propriétaires). Malgré les vives oppositions qui se font jour, le Port tient fermement sa position stratégique, cherchant par tous les moyens des solutions d'expansion sur l'île de Montréal ou, à défaut, hors de l'île, dans l'aire métropolitaine. Ainsi, le Port multiplie les études pour trouver le ou les sites d'expansion les plus pertinents⁶

Des réserves foncières sont finalement achetées à Contrecoeur dans les années 1988-1992, ce qui n'empêche pas la poursuite des recherches d'une solution sur l'île⁷

La stratégie « Vision 2020 » (2008) entérine la solution d'une expansion à Contrecoeur, en raison des contraintes énormes sur l'île de Montréal, à la fois foncières, économiques et sociales. Le projet d'un terminal à conteneurs est mis à l'étude en 2015.

IV-1-2 Améliorer son accessibilité et sa connectivité

La mise en concurrence des ports dans les années 1980-1990 nécessite une attention croissante à l'accessibilité terrestre à l'enceinte portuaire.

Depuis la fin du XIX^e siècle, le Port de Montréal a développé un système de transport intermodal intégré au territoire portuaire, connectant les flux maritimes, ferroviaires et routiers de façon extrêmement efficace. Très spécifiquement, l'intermodalité est l'atout majeur du Port de

⁶ Archives APM #1140-030-000 vol. 8, document de réflexion APM/CIDEM, mars 1988 ; Archives APM #1140-030-000 vol. 8, offre de service pour une étude sur l'expansion portuaire à Montréal, 5 avril 1990.

⁷ Archives APM #1140-030-000 vol.9, résumé des options stratégiques de gestion foncière, janvier 1993.

Montréal puisque la présence d'un réseau ferroviaire interne directement connecté aux quais et aux voies du CN et du CP permet de gagner un jour sur l'acheminement des marchandises vers le marché du Midwest américain, par rapport à New York (site du Port de Montréal). Ainsi, toute transformation dans l'usage du sol, toute expansion ou cession foncière, tout aménagement d'un nouveau site, doit entrer en cohérence avec le réseau ferré du port et permettre son adaptation ou son extension. Toute remise en cause de son intégrité représente une menace majeure pour la performance voire pour la viabilité du Port.

L'accessibilité terrestre par camion apparaît comme un enjeu majeur pour le Port depuis les années 1990. Les accès au port opérationnel sont alors multiples et de moins en moins en adéquation avec les activités opérationnelles ; de plus, leur géométrie des accès est inadaptée aux trafics croissants⁸. Les flux de fret entrent en concurrence avec les trafics passagers automobile, piétonnier et cyclable, ce qui crée de la congestion urbaine et portuaire, des problèmes de sécurité et de la pollution locale.

Durant les années 1990 et 2000, des aménagements successifs viennent limiter le nombre de points d'accès et tenter de fluidifier le trafic dans le Vieux-Port puis à Hochelaga-Maisonneuve. Mais le problème subsiste fondamentalement tant que les files de camions en attente se font sur le territoire municipal et non sur le territoire portuaire.

Ainsi, en 2010, une entrée avec portail unique informatisé vient rationaliser les déplacements des camions au port, et débarrasse l'espace urbain des files d'attente à l'interface (RA2010).

Par ailleurs, la connexion entre la sortie routière du port et l'autoroute A25 est inadaptée car les voies possibles sont de faible capacité. Ce tronçon stratégique de sortie terrestre du port constitue un goulet d'étranglement majeur⁹.

⁸ Archives APM #0460-115-000 vol.2, présentation « notion des grands espaces portuaires », réunion du 23 février 1990 ; Archives APM #0460-115-000 vol.3, réunion du 29 janvier 1992 ; Archives APM #0460-115-000 vol.3 et 4, étude de l'accessibilité du Vieux-Port 1992.

⁹ Archives APM #1140-030-000 vol.12, lettre et fiches techniques du 28 avril 2009.

Les politiques stratégiques portuaires successives intègrent un recalibrage du raccordement à l'A25, qui permettrait de déconnecter la circulation des camions entrant et sortant du port des réseaux intermédiaires et locaux des quartiers résidentiels voisins. Mais il faut attendre le printemps 2016 pour que les travaux ne soient lancés par le MTQ (site du MTQ). En 2016, le Port de Montréal est en voie de parachever son « modèle Montréal » fondé sur une intermodalité mer/terre particulièrement efficace¹⁰.

Le Port entreprend alors de gérer sa fluidité terrestre de façon plus dynamique à l'échelle de l'interface, grâce à PORTail, un outil de localisation et de gestion en temps réel de la fluidité du transport routier de fret.

La métropole montréalaise est donc perçue comme un frein à l'efficacité de la chaîne logistique intégrée. Le port cherche à se déconnecter des infrastructures municipales pour se connecter directement au réseau autoroutier (A25) et éliminer la friction générée par l'espace urbain.

IV-1-3 Améliorer son ancrage territorial

Montréal est un des principaux ports de la façade nord-américaine ; son contexte territorial est une force mais aussi une faiblesse. Le port de Montréal sert toujours d'interface aux systèmes des Grands Lacs et du Saint Laurent puisqu'il reste le point de passage obligé pour les deux systèmes portuaires. Le Port de Montréal vit de ces transferts, en plus du cargo domestique pour la région métropolitaine.

Sa position en fond d'estuaire, à 1 600 km de l'Océan Atlantique, a permis à Montréal de développer un marché de niche (site de l'APM). Surtout, il a construit une aire de marché de plus de 100 millions d'habitants dans le Nord-Est de l'Amérique de Nord, région riche et industrialisée. Les multiples crises industrielles qui secouent la région fragilisent cependant les trafics portuaires. Une diversification des frets a permis au Port de Montréal de limiter la récession en 2009, mais toute évolution de l'économie mondiale a des répercussions sur son activité (Rapports Annuels, notamment RA2009).

¹⁰ « Horizon 2010 » 1989 ; Archives APM #1140-030-000 vol.12, offre de service du 15 juin 1998 ; site de l'APM

La raison d'être du Port de Montréal est la desserte d'un arrière-pays très vaste et sa liaison avec l'Europe (Linteau 2017). Jusqu'en 1983, le Port de Montréal assure les échanges extérieurs canadiens avec l'Outre-Atlantique, et draine pour cela les ressources d'un vaste arrière-pays, alors que son aire de marché est essentiellement centrée sur le Québec et Montréal, mais s'étend jusqu'en Ontario et jusqu'au Midwest américain.

À partir de 1983, le Port doit se préoccuper par lui-même d'attirer et de retenir le cargo non plus seulement atlantique mais mondial. La priorité du port est son insertion dans les réseaux logistiques mondiaux alors en construction. Le Port est centré ainsi sur le renforcement de sa position régionale, de son accessibilité maritime et de sa connectivité globale. Il se concentre donc surtout sur l'expansion de son tronçon maritime.

Ainsi, la ville et son territoire régional sont appréhendés par le Port en tant que zone de production, force de main d'œuvre et aire de marché. Comme cela est stipulé explicitement dans le Rapport Annuel de 2007, la ville et le territoire régional ne sont pas considérés comme des partenaires.

Ainsi, au milieu des années 2000, il apparaît nécessaire de reconstruire de nouveaux liens pour éviter que la valeur ajoutée générée ne s'échappe du territoire. Cette préoccupation est ancienne, mais la Globalisation en a accentué la nécessité. Dès 1989, les collectivités territoriales et la population s'inquiétaient ainsi d'un transfert partiel ou total des activités portuaires à Contrecoeur¹¹ qui limiterait les retombées économiques sur l'île de Montréal. À partir de 2005-2010, le Port s'associe donc aux Institutions territoriales pour consolider la vocation de Porte d'Entrée continentale dans le but de fixer la valeur ajoutée sur le territoire local et régional. Le Rapport Annuel de 2006 mentionne pour la première fois un plan de développement pour un projet de corridor Ontario-Québec, qui va occuper largement la politique territoriale du port jusqu'en 2010. Largement sous-utilisés depuis 40 ans, les secteurs Viau et L'Assomption sont l'objet de projets de valorisation industrialo-portuaire (2011). Finalement, les projets d'un pôle

¹¹ Archives APM #1140-030-000 vol.8, rapport INRS-Urbanisation des 9 et 22 mars 1988 ; mémoires, Commission d'Évaluation Environnementale 1989

logistique urbain à valeur ajoutée (Assomption Sud ; en projet) et d'un nouveau terminal à conteneurs (secteur Viau de l'enceinte portuaire ; ouvert fin 2016) sont élaborés.

C'est surtout à partir de 2010 que le Port s'associe à son territoire pour construire son rayonnement territorial à toutes les échelles. Il est basé actuellement sur trois volets :

1- Un projet de rayonnement international débute en 2011 avec la création d'un Comité Croisières dont la gouvernance est commune aux acteurs de l'industrie du transport (APM et Aéroports de Montréal), aux acteurs territoriaux (Ville de Montréal, Société du Vieux-Port de Montréal et Société de Développement Commercial du Vieux-Port) et aux acteurs de l'industrie touristique (Tourisme Montréal, CCMM, Association des Hôtels du Grand Montréal et Casino de Montréal), avec le soutien de Tourisme Québec (gouvernement provincial). Des retombées économiques, pour le Port et pour la Ville sont attendus de cette collaboration.

2- Un projet de rayonnement régional se concrétise avec la création de Cargo Montréal (ou CargoM) dont la présidence est confiée à la P-D.G. de l'APM. Il vise à fédérer les professionnels du transport de marchandises et de la logistique de la région au sein d'une grappe professionnelle. Le port y joue un rôle-clé de facilitateur de la chaîne logistique globale, et une fonction de catalyseur du monde des affaires régional en lien avec le reste du monde. Avec sa nouvelle campagne de promotion d'image de marque « Commercer avec le monde » et la réception de délégations étrangères, le Port se positionne comme tête de file des transports au Canada et consolide sa fonction de Porte d'Entrée continentale en façade Est de l'Amérique du Nord.

3- Enfin, le Port cherche à développer son rayonnement métropolitain auprès de l'opinion publique, à travers les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, YouTube et LinkedIn) en soutien à sa politique d'ouverture envers les communautés : médiatisation de ses activités, des aménagements de son territoire, comité de bon voisinage, etc. Si la visée est surtout locale et sociale, le rayonnement médiatique du port se veut également global, notamment grâce à l'utilisation de YouTube pour la médiatisation de sa politique stratégique.

Enfin, en 2013, le Port lance sa stratégie « Port + » (RA2013), pour offrir des services à plus forte valeur ajoutée et attirer de nouveaux clients. La dimension territoriale y est prépondérante

et s'inscrit dans le renouveau des relations avec les communautés voisines du port et la Ville de Montréal. Le Port mise sur la collaboration territoriale, d'une part avec les milieux d'affaires, d'autre part avec les communautés. L'objectif est de rendre le port plus compétitif en améliorant son insertion territoriale. Le territoire est donc à présent perçu comme un outil de performance et de compétitivité par le Port.

La politique stratégique du port a donc largement été conditionnée par les enjeux contradictoires d'insertion dans la chaîne de valeur, de sortie du territoire urbain et de maintien de l'activité (et de la valeur ajoutée) sur l'île de Montréal. Durant la phase de décentralisation puis de commercialisation, le choix de l'ancrage territorial a été secondaire dans la politique portuaire. Depuis dix ans, l'insertion locale et régionale devient une priorité pour le Port.

IV-1-4 Être un bon citoyen corporatif

Le Port de Montréal pratique un mécénat social depuis le XIX^e siècle, notamment dans les quartiers d'Hochelaga et de Maisonneuve jouxtant le port à conteneurs (RA2004 ; RA2005). Mais jusqu'à récemment, le dialogue entre le Port et les communautés locales n'était pas véritablement recherché par celui-ci. L'attention que manifeste le port de Montréal envers les populations est traditionnellement assez ténue et essentiellement économique. Il assume son rôle de moteur économique, sans pour autant informer ou impliquer les communautés avoisinantes dans ses politiques de développement. Les enjeux sociaux pris en compte sont essentiellement l'emploi, les conditions de travail et la formation des travailleurs du Port. Les externalités déclarées sont toutes positives (emplois, retombées financières) et aucun conflit social n'est relayé par le Port dans ses rapports annuels.

Longtemps ouvert sur la ville, employant de nombreux débardeurs, le port s'est fermé progressivement à ses communautés à partir du processus de conteneurisation (1976) puis de sécurisation de l'enceinte portuaire en lien avec le renforcement des conditions de sûreté fédérales.

Monde clos, enclavé dans la ville, porte d'entrée de multiples trafics avec le reste du monde, le port doit sécuriser son territoire après l'attentat d'Oklahoma City (1995) puis ceux du 11 septembre 2001 : systèmes d'éclairage, de caméras de surveillance, cartes d'accès, portiques à rayons gamma, traçage des conteneurs, renforcement du partenariat avec la GRC (Gendarmerie Royale du Canada), la Sûreté du Québec, les pompiers, les services des douaniers et de l'immigration.

Le Port ne cessera plus d'améliorer la maîtrise de son territoire, au détriment de son lien avec la population.

Cependant, le Port de Montréal a désormais besoin d'améliorer son image de marque au-delà de ces enjeux de sécurité. En 2005 encore, il doit convaincre sur son éloignement géographique des routes océaniques, sur la capacité fluviale du Saint Laurent face à au gigantisme naval, rassurer sur l'importance de son aire de marché et restaurer sa réputation, face aux allégations de corruption et de trafics illicites transitant au Port¹².

Il prend alors un tournant et élabore une politique à destination des « territoires ». Une rubrique « Bien ancrée dans la collectivité » glorifie le lien ville-port (RA2005), à l'occasion du 175^e anniversaire du port que celui-ci choisit de célébrer le jour-anniversaire de la fondation de la Ville, le 17 mai. Une réception à l'Hôtel-de-Ville et des participations financières du port à des événements sportifs et artistiques accompagnent cette célébration. L'année précédente, le rapport annuel s'était ouvert par un long historique du développement du port dans la ville depuis 1830. Un dialogue s'amorce, mais la communication avec les communautés et la municipalité reste très discrète jusqu'à la fin de la décennie 2000.

Depuis 2005, le port multiplie les initiatives sociales ponctuelles : dons et commandites auprès des communautés (santé, éducation, activités communautaires essentiellement), notamment à Montréal-Est ; exposition permanente (« Cargo ») au Centre des Sciences – sur le Vieux-Port –

¹² Allocution de Taddéo devant la CCMM, 19 avril 2005.

consacrée à l'activité du Port de Montréal (2007) ; exposition temporaire sur la cartographie marine en partenariat avec le port au musée Pointe-à-Callière (2013).

De nouveaux projets émergent avec le 375^{ème} anniversaire de la fondation de la Ville de Montréal, pour reconstruire cette relation avec la population : rénovation de la Gare maritime d'Iberville (juin 2017), puis belvédère au sommet de la Tour des Convoyeurs, bain public et exposition exposant les liens entre la Ville et le Port de Montréal (prévus pour 2019).

Pour la première fois, en 2007, les rapports annuels mentionnent explicitement la responsabilité sociale du Port envers les populations, pour rétablir la croissance économique. Cela se concrétisa en 2008 par la politique du « Port dans la ville », à l'échelle du Grand Montréal. À Stockholm, lors du colloque annuel de l'AIVP, l'APM dévoile sa communication « *Montréal 2020 : réinventer la relation entre la ville et le port* », volet social de son plan stratégique « Vision 2020 » (RA2008). Cela marque un tournant dans la trajectoire du port dans son attitude et ses relations avec les populations locales, puis les municipalités.

En 2009, le Port inaugure également une nouvelle procédure de communication avec les médias, afin de mieux contrôler – et de rehausser – son image de marque. Elle axe sa communication sur les retombées économiques et s'affirme comme l'un des ports les plus sécuritaires au monde. Le port crée également, cette même année, l'association « *Les Amis du port de Montréal* » et le bulletin électronique bimestriel « *Carnet de Bord* », qui crée un lien entre la communauté portuaire et les populations. Fort de ces outils, le Port entreprend en 2010 le réaménagement de certains de ses espaces portuaires en concertation avec les communautés riveraines, dans le but de minimiser leurs nuisances. Le port ouvre également ses portes à des groupes, professionnels et communautaires, pour des journées d'information.

À partir de 2013, une journée « *port en ville* » permet à la population de découvrir le port depuis le Saint-Laurent. En 2014, l'APM renouvelle sa politique sociale pour maximiser sa visibilité et augmenter son impact.

Depuis la fin des années 2000, des besoins de nouveaux types de main d'œuvre apparaissent pour l'industrie portuaire. Des partenariats avec les milieux scolaire et universitaire sont montés, qui doivent permettre de préparer la relève. Depuis 2015, le Port accentue son partenariat avec les universités de Montréal, pour assurer la formation de la relève et approfondir sa politique de recherche et développement.

Il semble que le port choisisse actuellement de substituer des retombées économiques indirectes à des retombées directes (emplois, taxes). Il s'agit de générer des activités à haute valeur ajoutée dans l'espace urbain, telles que la logistique, le croisiérisme, ainsi les activités culturelles.

Ainsi, la position stratégique du Port de Montréal vis-à-vis des communautés riveraines a beaucoup évolué entre 1990 et 2015, passant d'un mécénat discret et teinté de paternalisme à une communication plus ouverte à destination de la Ville et des habitants. Les sujets abordés reflètent les préoccupations corporatives du Port – l'emploi, la relève, les partenariats économiques – mais les actions sociales du Port dépassent depuis une dizaine d'années ces rôles traditionnels pour y ajouter l'acceptabilité sociale, la lutte contre les externalités négatives, la capture de la valeur ajoutée et la participation à la construction d'une identité et d'une vie culturelle montréalaise.

IV-2 Vision et stratégie de la Ville pour l'interface ville-port

Les Plans d'Urbanisme de Montréal de 1992 et 2004, ainsi que le PDAM de 2012 et le SADM de 2015 posent les jalons de l'évolution de la stratégie urbanistique à Montréal. Ils permettent de juger des enjeux urbains priorités par la Ville et des stratégies successives adoptées pour y faire face. Leur analyse permet ainsi de dégager les trois paradigmes territoriaux adoptés successivement par la métropole, ainsi que trois grandes orientations stratégiques à l'interface.

IV-2-1 Les approches successives du développement urbain

Montréal connaît trois changements de paradigme urbanistique entre 1990 et 2015.

1- La démarche adoptée par la Ville à partir des années 1990 s'appuie sur les forces du territoire, selon une approche de développement local. La Ville rompt avec la politique de grands travaux et cherche à soutenir l'économie, y compris l'industrie, et à construire une « ville en santé », « une ville moderne à échelle humaine » (PU1992).

Ainsi, le premier Plan d'Urbanisme (1992) propose une stratégie de développement local qui doit atténuer les grandes vulnérabilités de la Ville : désindustrialisation, paupérisation et dépeuplement, nuisances industrialo-portuaires et projet d'expansion portuaire aux dépens des espaces verts, santé et sécurité publiques défaillantes.

Ce plan d'urbanisme rompt avec la tradition des plans de zonage plus qu'il n'introduit de nouvelles façons de concevoir l'urbanisme à Montréal. Une planification sectorielle est appliquée au territoire, dans laquelle le port est assimilé à l'industrie lourde. La séparation des fonctions prédomine et la ville, malgré ses ambitions, doit parer au plus pressé, soit la lutte contre la pauvreté et la gestion des mutations socio-économiques majeures dans l'espace montréalais. La place du port est consolidée mais pas étendue, ses retombées sont essentielles au budget municipal et au maintien d'une activité industrielle en ville. En contrepartie, ses externalités négatives sont relativement bien tolérées dans l'espace urbain et il est prié d'optimiser son territoire.

2- En 2004 (PU2004), la Ville s'engage dans le développement durable, et met en place un arsenal de mesures préconisées en urbanisme durable. La présence du Port dans l'espace urbain entre en contradiction avec les principes de développement durable énoncés par le PU. Si le paradigme urbanistique adopté est celui de la mixité fonctionnelle, les activités portuaires n'y sont pas intégrées. Par ailleurs, les retombées des activités logistiques sous forme de taxes et d'emplois, sont de plus en plus régionalisées. La tolérance envers les externalités négatives s'est nettement abaissée. L'activité portuaire n'est plus que tolérée en espace urbain et est priée de

s'étendre au-delà de l'Agglomération (PU2004 ; SDAM2015). L'expansion à Contrecoeur, en milieu suburbain, apparaît comme une bonne solution pour tous.

3- À partir de 2012 (PDAM 2012 ; SADM 2015 ; projet de « Cité de la Logistique » 2016), la métropole développe une stratégie de valorisation territoriale dans laquelle le Port a toute sa place, mais hors du centre-ville. La planification urbaine est plus intégrée, mais les activités industrialo-portuaires restent exclues de la mixité fonctionnelle envisagée. Une politique stratégique à l'échelle métropolitaine (PDAM 2012 ; SADM 2015) est élaborée, qui met en cohérence des différents échelons métropolitains. La métropole cherche à valoriser son territoire, tant d'un point de vue économique (tourisme, logistique) que d'un point de vue urbain (verdissement et requalification de l'espace public).

Les gouvernements libéraux arrivent au pouvoir successivement à l'échelon municipal (2013), provincial (2014) puis fédéral (2015) et valident la politique de développement économique axé sur la rétention de la valeur ajoutée logistique. Ainsi, après plusieurs années d'instabilité à la Mairie, le nouveau maire (Denis Coderre, 2013-présent) veut développer une vision pour la Ville, conjuguant à la fois l'embellissement et la densification de la métropole et la construction de la Porte d'Entrée continentale du Canada sur son territoire. La difficulté est dorénavant de faire coïncider les deux ambitions dans l'espace urbain.

IV-2-2 Les orientations stratégiques urbaines à l'interface

Les politiques stratégiques urbaines à l'interface ont pour objectif de maîtriser et gérer les problèmes de cohabitation avec le Port de Montréal, ce voisin utile mais gênant.

IV-2-2-1 Le partage de l'usage du sol

La Ville et le Port de Montréal convoitent souvent les mêmes espaces, mais dans la mesure où le Port n'a pas de compétence d'expropriation foncière, c'est la Ville qui maîtrise l'utilisation du sol à l'interface. Elle peut donc permettre, ou non, une expansion portuaire à travers sa politique de zonage. Elle adopte des stratégies face à la présence des industries dans

la ville – notamment l’industrie lourde –, et développe à l’interface des projets de densification résidentielle, de mixité fonctionnelle et de valorisation humaine et physique de son territoire.

Une première planification est menée au début des années 1990, qui redessine les contours du territoire urbain, du territoire industrialo-portuaire et d’une zone-tampon dans le centre de Montréal (PU1992). Cette planification est ensuite mise à jour en 2004 (PU2004) puis à nouveau en 2017 (en cours).

1- La présence de l’industrie dans l’espace urbain

Le Port ayant déplacé ses activités vers l’Est à partir de 1976, la Société du Vieux-Port de Montréal (SVPM) a été créée par le gouvernement fédéral en 1981 pour assurer la reconversion du site. Cependant, le Port de Montréal reste partie prenante de cet espace car il y conserve des activités portuaires, à la Gare Maritime, à la Pointe-du-Moulin et à la Cité du Havre. S’y ajoutent les 8 voies ferrées du CN dont 6 sont enlevées (1982). La SVPM puis la Société Immobilière du Canada (SIC, 2013- présent), administrent le périmètre pour le bénéfice du gouvernement fédéral. Des hangars du Vieux-Port sont démolis (silo n°2 en 1878, silo n°1 en 1982).

En 1992, la Ville de Montréal veut matérialiser dans l’espace urbain la tertiarisation de l’économie montréalaise tout en consolidant les secteurs industriels existants pour freiner la désindustrialisation. Les espaces industriels obsolètes, en crise ou en friche, sont nombreux à l’interface ville-port. Les abords du canal Lachine (arrondissement du Sud-Ouest) ainsi que le périmètre du Vieux-Port de Montréal, jouxtant le Vieux-Montréal (arrondissement de Ville-Marie) font l’objet de projets de redéploiement urbain majeur (PU1992).

Le maintien de l’activité portuaire et des industries liées est une priorité déclarée pour la Ville. C’est pourquoi le premier Plan d’Urbanisme consolide l’enceinte portuaire et détermine une zone d’industries légères et mixtes à l’interface, pour favoriser la préservation ou l’installation d’activités liées au port (arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve ; PU1992).

En 2004 encore, ces très nombreux espaces industriels n’ont pas tous été redéveloppés à proximité de l’enceinte portuaire. L’interface ville-port conserve un grand potentiel de

renouvellement foncier et de création de valeur ajoutée, encore largement sous-exploité (PU2004).

Cependant, les consolidations industrielles de 1992 apparaissent comme dépassées dans la ville tertiarisée de 2004, si bien que l'espace urbain progresse à l'interface. La planification adoptée en 2004 introduit davantage de mixité fonctionnelle, perçue comme favorable à la revitalisation urbaine durable (PU2004), mais la cohabitation entre le résidentiel et l'activité industrialo-portuaire est découragée.

Un changement de position stratégique s'opère à partir de 2004, lorsque l'industrie de la logistique devient une orientation économique majeure, stratégie soutenue par le gouvernement provincial (Stratégie Maritime 2015). Il convient à présent de tirer profit de l'activité logistique qui prolifère. La Ville veut participer au projet de corridor de développement Ontario-Québec, avec pour finalité, la consolidation de la région de Montréal comme Porte d'Entrée Continentale en Amérique du Nord (PU2004). La logistique est intégrée dans la stratégie urbaine de développement régional.

La Ville reconnaît à présent l'importance de la compétitivité du port pour l'économie régionale. Le lien entre la performance du port dans la chaîne logistique et la compétitivité du territoire est explicitement exprimé par la ville (PU2004). Celle-ci veut améliorer l'accessibilité et la connectivité du port en lien avec son arrière-pays et son aire de marché, afin d'en améliorer la compétitivité. Elle en espère des retombées économiques sur la ville de Montréal, mais aussi l'Agglomération et la CMM (PU2004 ; PMAD 2012).

Le PMAD (2012), appuyé par la Stratégie Maritime du Québec (2015), poursuit cette vision en proposant l'installation de deux à trois pôles logistiques métropolitains :

- 1) dans le secteur Viau-L'Assomption Sud (Ville de Montréal), à proximité directe de l'entrée du port à conteneurs ;
- 2) à Vaudreuil-Soulanges, dans le corridor Ontario-Québec, à proximité du port de Valleyfield ;
- 3) à Contrecoeur-Varennnes, à proximité directe des terrains détenus par le Port de Montréal en vue d'un développement à moyen terme.

Le Grand Montréal a ainsi pour vocation de conforter sa fonction de plaque-tournante de la mondialisation grâce au Port de Montréal, aux Aéroports de Montréal et aux infrastructures qui les desservent. Les collectivités territoriales du Grand Montréal (Municipalités, agglomération de Montréal, Communauté Métropolitaine de Montréal) s'accordent dans la volonté de développer ce projet-phare de l'internationalisation de Montréal, de son insertion territoriale dans la chaîne logistique mondiale.

Ainsi, la ceinture industrielle désuète à l'interface devient le lieu de projets de requalification industrielle. La mixité des fonctions est abandonnée à l'Assomption-Sud et sa vocation industrielle lourde est au contraire confirmée (projet de la « Cité de la Logistique » 2016) pour accueillir une ZIP (Stratégie Maritime 2015).

2- La consolidation des espaces résidentiels centraux et la mixité fonctionnelle

La Ville souhaite profiter de la localisation exceptionnelle des terrains libérés par le Port en bord de fleuve et à proximité du centre-ville, pour augmenter significativement le parc résidentiel de son centre. Elle a pour objectif de lutter contre le dépeuplement qui le gagne depuis les années 1960 et 1970, redonner une vocation résidentielle à l'arrondissement Ville Marie et inverser le processus de paupérisation du centre-ville (PU1992).

À l'interface, la zone industrialo-portuaire laisse de plus en plus la place à la fonction résidentielle et à des activités tertiaires. Ainsi, sur le Vieux-Port, des hangars sont reconvertis en condominiums plus ou moins luxueux, le Faubourg des Récollets, au Sud, est reconverti dès 1997-1998 en Cité du Multimédia. Des quartiers entiers de la ville doivent également être redéveloppés, notamment les abords du canal Lachine (Nouveau Havre de Montréal, Griffintown, quartier Quad/Centre Bell, écluses Saint-Gabriel) et au Vieux Port (Cité du Havre, Pointe des Moulins, etc.). (PU1992).

Le PU2004 conforte cette orientation pour le centre-ville (« *Des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets* », Objectif 2) et prévoit la construction de 60 à 75 000 logements sur 10 ans, soit 40 à 50% des nouveaux ménages prévus dans la CMM pour 2004-2014 (150 000 personnes). Cette augmentation significative suppose la reconversion globale des friches à l'interface ville-port, grâce à un développement de l'intérieur permettant d'éliminer les parcelles

en friche et sous-exploitées, et à des changements de vocation. Les abords du Canal Lachine et Griffintown sont alors choisis pour accueillir les premiers projets urbains (PU2004).

Il faut cependant attendre les années 2010 pour que les dernières phases de travaux ne transforment le Faubourg Québec, Griffintown et les abords du Canal de Lachine en espaces résidentiels. D'autres sont toujours en attente de redéveloppement : Cité du Havre, Pointe-du-Moulin (consultation publique du Vieux-Port, 12 juin 2017).

3- L'accès au fleuve et la construction d'un pôle récréo-touristique

Dès 1982, le projet « une fenêtre sur le fleuve » de la Société du Vieux Port de Montréal vise à apporter un accès au fleuve à la population. Un parc linéaire est créé rue de la Commune, qui permet aux habitants d'accéder au fleuve en centre-ville. Cette première phase de réhabilitation du Vieux-Port, s'achève avec le PU en 1992 pour le 350ème anniversaire de la fondation de Montréal. Deux nouvelles phases, en 1995 et en 2000 ont permis d'améliorer la mise en valeur récréo-touristique de l'ancien site portuaire.

Une deuxième fenêtre sur le fleuve a été aménagée à Mercier : le Parc de la Promenade Bellerive, né de la réunion de plusieurs petits parcs locaux et du verdissement d'une réserve foncière cédée par le Port à la Ville à la fin du XIXème siècle.

La Ville installe son principal pôle récréo-touristique sur le Vieux-Port après le déplacement de l'activité portuaire. La politique stratégique de rayonnement touristique et culturel de la Ville (Paulhiac 2005) doit permettre la création d'une vitrine internationale au Vieux-Port (PU1992). Dès 1992, la Ville y installe son district culturel : inauguration du Musée Pointe-à-Callière (musée d'archéologie et d'histoire de Montréal) puis l'ouverture du Centre des Sciences en 2000 dans le hangar 7 du quai King-Edward. Le marché Bonsecours accueille des salles d'exposition et une offre récréo-touristique s'y développe d'année en année. Le secteur des écluses Saint-Gabriel bénéficie d'un PPU (PU1992).

En 2002, au Sommet de Montréal, un projet de parcours riverain sur les berges de l'ensemble de l'île est décidé, en association avec la création d'un réseau de grands parcs sur l'archipel d'Hochelaga. Le parcours riverain est entrepris à partir de 2004. La Ville souhaite effectuer des percées visuelles et physiques pour permettre aux habitants d'accéder aux berges du fleuve et des rivières entourant Montréal, afin de restituer à l'île son caractère insulaire oublié. Pour cela toutes les berges de l'île doivent être naturalisées et acquérir le statut de patrimoine naturel de la Ville et, à terme, constituer la Trame Verte et Bleue du Grand Montréal (CMM 2013). Ce statut permet à la Municipalité d'acquérir des propriétés privées en rive.

L'enjeu des berges de l'île devient majeur pour la Ville, ce qui entre – sans le mentionner – en pleine contradiction avec la présence du port sur l'île de Montréal.

4- La consolidation et la préservation des espaces verts et bleus

Une politique de verdissement de la Ville se construit peu à peu. De 1979 à 1992, des parcs-nature sont créés dans la CUM, qui vont rapidement devenir des éléments essentiels du Réseau des Grands Parcs montréalais (17 parcs). Il s'agit du premier plan de sauvegarde des milieux naturels de l'île de Montréal.

En 1992, la Ville utilise son PU pour créer, consolider et aménager des parcs naturels, parallèlement à la réappropriation des berges et à leur naturalisation. Le canal Lachine (inauguré en 1825, agrandi entre 1843 et 1848, fermé en 1970) est rouvert à la navigation de plaisance (2002) et les abords sont convertis en parc linéaire (2003) administré par Parcs Canada (PMAD 2012). Les parcs linéaires du Vieux-Port (promenade de la Commune, 1982) et de Griffintown (Parc du Canal Lachine, 2003), le Parc de la promenade Bellerive et le Parc Champêtre sont ainsi consolidés par la Ville à l'interface avec le Port. Les îles Sainte-Hélène et Notre-Dame sont réaménagées en Parc des Îles (devenu parc Jean Drapeau en 1999), élément majeur du projet de grands parcs sur l'archipel d'Hochelaga.

À la faveur du premier Plan d'Urbanisme, un réseau d'espaces verts émerge, que la Ville veut, à terme, contigu. Des équipements récréatifs pour les populations locales y sont insérés. Une approche intégrée de santé mentale, sociale et physique y est développée par l'Université McGill. Le mouvement « Ville en santé » a recours à des stratégies intersectorielles, pour lequel

l'aménagement d'espaces verts, l'accès visuel et physique à l'eau (dont le parcours riverain) et la qualité de l'eau en rive sont fondamentaux.

Parallèlement, dans les années 1990, le plan du Grand Montréal Bleu prévoit la mise en valeur et la protection des rives de l'Archipel d'Hochelaga. Le Réseau Bleu en découle (Sommet de Montréal 2002). La métropole veut mettre en cohérence des parcours pour préserver la biodiversité et faciliter la pratique des espaces naturels par la population.

Une politique de patrimonialisation des espaces naturels est peu à peu élaborée en Réseaux Vert et Bleu. En 2005, la Ville ajoute une « Politique de l'arbre » à la gestion des espaces verts pour préserver le patrimoine vert de la ville.

Par la suite, l'intégration des différentes politiques aboutit à la construction de la Trame Verte et Bleue du Grand Montréal (2013). Enfin, la Ville lance un « Plan de l'eau de Montréal » (2015) qui reprend l'objectif d'amélioration de la qualité de l'eau. Il s'agit de la rendre propre à la baignade et d'assurer la bonne santé du fleuve.

Aboutissement de décennies de revendications sociétales et d'efforts d'assainissement, les politiques mises en place intègrent les espaces naturels terrestres, humides et aquatiques dans un réseau à l'échelle métropolitaine transversal aux territoires, basé sur la concertation et les partenariats. Les objectifs sont de préserver et augmenter la biodiversité montréalaise, d'améliorer la qualité des milieux de vie, dans le but d'augmenter le pouvoir d'attraction de la métropole et de multiplier les lieux de contact entre les populations et la nature aux échelles locale et régionale.

IV-2-2-2 La gestion de la congestion routière

Les mobilités constituent un enjeu crucial à l'interface ville-port sur toute notre période d'étude. Les problèmes de congestion de l'Est de l'île sont majeurs : manque de transports collectifs, discontinuités dans le réseau routier et autoroutier, congestion croissante à l'interface ville-port (notamment la rue Notre-Dame-Est) (fig. 22).

Avant 2004, l'accessibilité des personnes est perçue comme la clé du développement économique et humain, et de la maîtrise fonctionnelle du territoire (PU1992). Le transport des marchandises dans l'espace urbain est aussi perçu comme légitime, et souhaitable pour maintenir l'activité industrielle en difficulté dans la métropole. La capacité et les imperfections du réseau routier et autoroutier sont pointées comme fautives. Le port n'est donc pas nommé en 1992 comme un élément du problème.

En 1992 puis en 2004, la Ville réaffirme le rôle structurant pour l'urbanisation des routes et des transports collectifs. La ville souhaite augmenter sa connectivité globale. Notamment, le parachèvement du réseau autoroutier (PU1992 ; PU2004 ; PMAD2012 ; SADM2015) est exposé comme indispensable tant pour les liaisons entre banlieues que pour les liaisons radiales ou internes à l'île de Montréal. En effet, ce réseau traverse la ville mais est incomplet dans l'Est (axe Sherbrooke Est et raccordement à l'autoroute 25) ainsi que sur la Rive-Sud.

Le PU de 2004 marque peu d'évolutions dans la réalité des transports en douze ans. Une approche plus systémique apparaît, pour prendre en compte les parcours des personnes et des marchandises (enquêtes O/D, plans de circulation) et non seulement la capacité des infrastructures. Mais il faut attendre 2012 pour que le PDAM puis le SADM (2015) posent véritablement le problème de la gestion conjointe des flux passagers et marchandises.

Les grandes infrastructures de transport commencent à être davantage intégrées au problème général de transport. Une liaison routière entre la rue Notre-Dame Est et le boulevard de l'Assomption est ainsi mise en projet (PU2004). La Ville, l'Agglomération et la CMM entreprennent avec le Port un projet de raccordement à l'autoroute A25 (mai 2016 – automne 2018).

La Ville cherche à hiérarchiser son réseau routier pour canaliser le transport de transit sur les artères principales et ainsi le déconnecter des réseaux secondaires et résidentiels (PU1992 ; PU2004). Des PPU (Plans Particuliers d'Urbanisme) sont délimités en 2004, dont deux concernent les transports à l'interface ville-port : le secteur de Notre-Dame Est (secteur 4.21) et le corridor L.-H. Lafontaine (secteur 4.12) doivent réduire la circulation de transit en la

canalisant vers l'A25. Cela permettrait de délester les boulevards Henri-Bourassa et Pie IX et de les rendre à la circulation des personnes (PU2004).

Enfin, l'accès terrestre au port est une préoccupation majeure de la ville envers l'activité portuaire. Il s'agit de désengorger les infrastructures routières (essentiellement rue Notre-Dame Est) empruntées par les camions pour faciliter la circulation des passagers (PU1992). Pour cela, les entrées du port au Vieux Port sont fermées au début des années 1990, puis le nombre des entrées sur la rue Notre Dame, réduit¹³.

En 2004, le port a construit son portail unique qui permet aux camions d'attendre dans l'enceinte portuaire et non sur le territoire municipal. L'enjeu urbain est donc à présent d'augmenter la capacité des infrastructures routières entre le port et l'A25 pour contribuer à la compétitivité du Port (objectif 13 du PU2004).

Quant à la légitimité de la circulation routière (passagers et marchandises), elle n'est que très faiblement remise en cause sur toute la période (1990-2017).

IV-2-2-3 La gestion des nuisances portuaires

La Ville se pose comme objectif d'améliorer la qualité du milieu de vie de ses habitants à travers la planification des activités, la lutte contre les externalités négatives et la mise en œuvre progressive des principes de durabilité urbaine et de la valorisation territoriale.

1- En 1992, les externalités industrialo-portuaires prises en compte sont limitées à la congestion, la dangerosité de certains produits transportés en milieu urbain et les nuisances du transport (bruit, poussière, vitesse, barrière physique, esthétique, place occupée par le stationnement). La

¹³ Archives APM #0460-115-000 vol.2, présentation « notion des grands espaces portuaires », réunion du 23 février 1990 ; Archives APM #0460-115-000 vol.3, réunion du 29 janvier 1992 ; Archives APM #0460-115-000 vol.3 et 4, étude de l'accessibilité du Vieux-Port 1992.

conscience des enjeux socio-environnementaux est encore assez faiblement exprimée dans le PU, malgré l'éveil des populations aux enjeux écologiques. La réduction des émissions polluantes et l'amélioration du bilan environnemental apparaissent déjà comme une préoccupation pour la Ville. Cependant, aucune politique de limitation du transport routier n'est mise en place (PU1992).

À partir de 2004, la municipalité se concentre sur des enjeux socio-écologiques plus complexes et devient de plus en plus critique face à l'activité portuaire en espace urbain. Ainsi, les pollutions de l'air et de l'eau (en plus de celle des sols) deviennent des préoccupations fortement exprimées, mais sans mention directe du port, même si on peut la juger implicite : congestion, pollutions, sécurité routière (piétons, cyclistes, automobilistes). Aucune évaluation de la responsabilité de l'activité portuaire n'apparaît, notamment pour les émissions de GES. Le PU2004 aborde peu la question des dégradations environnementales ; il est question d'atténuer les pollutions, de préserver et restaurer les écosystèmes naturels. La Charte des milieux de vie Montréalais définit dix critères de qualité des milieux de vie dont le développement de parcs. En cas de cohabitation avec des activités générant des nuisances, des aménagements d'atténuation des nuisances doivent être installés (talus, mur ou barrière végétale).

2- Dans les années 1960, de nombreuses destructions ont profondément modifié la physionomie de la ville centre pour accueillir les infrastructures routières (autoroutes, pont-tunnel). Dans les années 1990 encore, la Ville possède peu d'outils réglementaires pour protéger son patrimoine alors que la conscience s'éveille à la patrimonialisation. La Ville lance une politique de patrimonialisation de son bâti (PU1992 ; PU2004) pour « favoriser la consolidation de son territoire dans le respect des caractéristiques urbaines et architecturales existantes. », soit pour se densifier sans sacrifier son patrimoine urbain (PU2004).

Le Vieux Montréal est l'un des joyaux historiques de l'Amérique du Nord. Les édifices institutionnels et les développements industriels et portuaires des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, au Vieux-Port, autour du canal Lachine et à Hochelaga-Maisonneuve forment également des paysages que l'on commence à vouloir sauvegarder. Ainsi, le Vieux-Montréal et le Vieux-Port

sont-ils intégrés dans un arrondissement historique à statut spécifique (1995) avec de multiples sites à valeur patrimoniale exceptionnelle et des sites archéologiques recensés, intègres ou à fort potentiel, dont certains à caractère portuaire.

Mais la concrétisation de la mise en valeur patrimoniale de l'interface ville-port est longue. Après une première phase de valorisation du Vieux-Port dans les années 1990, une deuxième est en genèse avec la Stratégie Centre-Ville (2016) et le projet du Vieux-Port (2017), mettant l'accent sur une nouvelle politique d'accès à l'eau et de mise en valeur des quartiers centraux entre les quartiers Sainte-Marie-Saint-Jacques, la Cité du Havre et Peel-Wellington/Bonaventure (mémoire de la Ville de Montréal, OCPM 2016).

IV-3 Convergence entre les perspectives urbaine et portuaire

On observe donc une grande continuité dans la vision du Port depuis la réforme statutaire de 1983. Géré comme une entreprise privée, le port cherche à développer sa compétitivité internationale et régionale face aux ports états-uniens. Cependant, son attitude envers son territoire connaît un renversement tardif mais notable. Longtemps tourné sur lui-même, le port s'ouvre progressivement à un dialogue avec son territoire pour tenter de réduire son problème de capacité terrestre, sa connectivité terrestre et améliorer son acceptabilité sociale.

De son côté, la Ville a connu plusieurs visions et démarches de gouvernance sur la période, avec notamment une gestion difficile au début des années 2000, au moment des défusions et de problèmes de corruption. Cependant, les enjeux urbains à l'interface ville-port sont assez constants sur la période. La gestion des mobilités et de la cohabitation entre les fonctions résidentielles et industrialo-portuaires, la rétention de la valeur ajoutée ainsi que l'amélioration de la qualité du milieu de vie dominant les stratégies urbaines depuis 1990.

IV-3-1 Convergences et divergences dans les visions et stratégies des acteurs

IV-3-1-1 Points de convergence

Certains enjeux représentent des points de convergence dans la gouvernance de la ville et du port, et ils ont connus des avancées significatives : 1) la même volonté anime le port et la

ville de faire rayonner Montréal par une augmentation du cargo et des croisiéristes ; 2) la gestion de la cohabitation des flux de passagers et de fret sur le réseau routier municipal progresse, malgré des délais importants dans la déconnection des trafics de fret et de passagers ; 3) la question de la rétention de la valeur ajoutée dans l'espace urbain trouve actuellement un début de solution avec la densification des activités portuaires sur l'île, le projet de corridor logistique et la planification de pôles logistiques dans l'aire métropolitaine ; 4) le contentieux lourd concernant l'expansion foncière du port sur l'île de Montréal semble réglé puisque l'expansion portuaire à Contrecoeur satisfait à présent les différents échelons territoriaux.

La nouvelle attitude d'ouverture du Port envers la Ville à partir de 2008 (« Vision 2020 ») est rejointe en 2011 par la Ville, qui développe un projet de « cité portuaire », très bien accueilli par le Port (Rapport Annuel 2011 ; « Port + » 2013). Chacun reconnaît l'existence et la légitimité de l'autre parti sur l'île de Montréal et le dialogue s'amorce.

En 2015 enfin, la Stratégie Maritime du Québec expose sa volonté d'améliorer la qualité de vie des communautés riveraines des ports et réduire la fragmentation socio-spatiale causée par les infrastructures de transport.

IV-3-1-2 Points de divergence

Cependant, des points de divergence majeurs subsistent.

1- L'enjeu urbain de l'accès aux berges et de l'existence de fenêtres sur le fleuve pour les populations des quartiers riverains du port est toujours présent. Malgré les concessions faites par le Port, celles-ci s'avèrent insuffisantes pour l'opinion publique. Les habitants revendiquent notamment toujours la fin des activités au terminal de Bickerdike et l'enlèvement des deux voies ferrées du CN au Vieux-Port (mémoires Stratégie Centre-Ville 2016).

2- Les marges Est (Saint Jacques-Sainte Marie et Pied-du-courant) et Ouest (Peel-Wellington/Bonaventure et Cité du Havre/Pointe-du Moulin) du Vieux-Port sont les nouveaux territoires revendiqués par la Ville et une partie de sa population pour améliorer le renouvellement urbain et récréo-touristique (Stratégie Centre-Ville 2016).

La difficulté à faire cohabiter sur les rives les fonctions urbaines résidentielles et récréo-touristiques et les activités portuaires est pointée depuis longtemps par le Port, notamment pour des raisons de sécurité publique mais aussi de législation. Ainsi, par exemple, les lettres patentes du Port lui interdisent de louer pour certaines activités, notamment la restauration. Ainsi le Port avait-il émis auprès de la Ville de sérieuses réserves quant à la cohabitation entre les activités industrialo-portuaires et récréo-touristiques¹⁴.

Cependant, l'offre commerciale se développe régulièrement sur le Vieux-Port, sous l'autorité de la SIC.

3- La patrimonialisation des espaces bâtis et naturels des rives du Saint-Laurent peut entrer en contradiction avec les projets portuaires, malgré la politique du Port de réduction des nuisances socio-écologiques et ses compensations environnementales (Contrecœur). Cela est surtout le cas à Hochelaga-Maisonneuve, en raison de la présence des terminaux à conteneurs qui interdit toute renaturalisation des berges.

On observe donc un rapprochement net entre les visions du Port et de la Ville sur notre période d'étude. Certains terrains d'entente ont été trouvés et un projet commun vient d'être réalisé (Gare Maritime 2017). D'autres sont relativement consensuels pour les acteurs urbains et portuaires (raccordement à l'A25, Cité de la Logistique, expansion portuaire à Contrecœur). Trois problèmes spatiaux majeurs subsistent cependant : l'accès au fleuve, la reconversion urbaine des marges portuaires du Vieux-Port, et la cohabitation des fonctions résidentielles et industrialo-portuaires dans l'espace urbain.

On voit bien que ce sont essentiellement les questions de juridiction foncière, les retombées économiques et la cohabitation des usages du sol qui posent problème entre la Ville et le Port. Les enjeux environnementaux ne sont pas autant, *a priori*, un sujet de conflit. Ainsi, par exemple, la politique Montréal Bleu (PMAD 2012) reçoit l'appui de l'APM pour la majorité de

¹⁴ Archives APM #1140-030-000 vol.12, lettre du 28 mai 2002 ; Archives APM #1140-030-000 vol.12, courriel juillet 2002.

ses recommandations. Cependant, la congestion de la Rive Sud et les nuisances associées, les émissions de GES et la préservation de la biodiversité sont des enjeux majeurs qui pourraient devenir plus problématiques avec l'expansion portuaire à Contrecoeur.

IV-4 Les proximités relationnelles

IV-4-1 La proximité institutionnelle

La proximité institutionnelle entre la Ville de Montréal et le Port était forte dans les années 1990-1994 en raison de l'existence du Comité Permanent Port/Ville, de sous-comités techniques puis du Comité pour l'aménagement de la zone portuaire. Ces initiatives municipales ont permis la multiplication des contacts dans un cadre de travail formel, associé à la procédure de consultation des acteurs pour la réalisation du Plan d'Urbanisme (1992) puis sa mise en œuvre. Cette proximité forte cesse sitôt les objectifs réglementaires atteints puisqu'aucune structure de collaboration pérenne n'est prévue. Par ailleurs, l'approche de démocratie participative mise en place sous l'Administration Doré (1986-1994) cesse avec le renouvellement politique qui porte Pierre Bourque à la tête de la Mairie Centrale. Depuis, aucun canal de communication formel n'a été instauré pour faciliter les relations entre la Ville et le Port.

De plus, la proximité institutionnelle varie en fonction de l'échelon considéré, puisque chaque mairie d'arrondissement entretient des relations avec le Port, indépendamment de la Mairie Centrale. Ainsi, l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve entretient des relations parfois houleuses mais toujours fortes avec le Port, acteur principal de son territoire, et cela même lorsque la Mairie Centrale est plus distante. L'arrondissement est davantage enclin à consulter le Port, acteur majeur de son territoire¹⁵.

¹⁵ Archives APM #1140-030-000 vol.12, lettre du 14 octobre 2003 ; projet de Cité de la Logistique, Consultations Publiques 2017.

IV-4-2 La proximité culturelle

La proximité culturelle repose essentiellement sur la compréhension du Port par la Ville dans la mesure où c'est le Port qui est mal connu. Au début des années 1990, la Ville ne comprend pas le fonctionnement du Port, qui doit lui présenter des exposés magistraux sur l'évolution technologique et logistique de l'activité portuaire¹⁶ puis sur la taxation à laquelle il est assujéti et son incidence sur sa compétitivité face aux ports américains¹⁷. La question de la propriété des égouts est aussi l'occasion pour la Ville et le Port de faire un inventaire de leurs possessions au Vieux-Port¹⁸.

De plus, si le désaccord est profond sur l'expansion portuaire sur l'île de Montréal durant les années 1990, une compréhension réciproque se construit par l'intermédiaire des comités communs. Cependant, la multiplicité et le changement fréquent des intervenants municipaux freinent sans doute un peu l'acquisition d'une connaissance approfondie du Port. À l'inverse, les représentants du Port sont peu nombreux et stables sur la période.

Avec les fusions-défusions de 2002-2006, les services municipaux sont désorganisés et les énergies concentrées sur les questions administratives internes. La Ville présente un projet de rénovation urbaine sur le secteur¹⁹, ce qui rend nécessaire la consultation du Port, ce qui n'a pas été fait. De ce fait, le représentant du Port doit rappeler à la Ville en séance publique que le tronçon de la rue Mill – engagé dans un projet de changement de zonage – leur appartient. Par ailleurs, la ville propose le maintien de la cohabitation entre les activités portuaires lourdes en place et le développement d'un quartier mixte de commerces de moyenne densité, de bars et de restaurants, ce qui est jugé difficile voire impossible pour des questions réglementaires et pour des raisons de sécurité par le Port²⁰.

¹⁶ Archives APM #0460-115-000 vol.2, réunion du 19 février 1990.

¹⁷ Archives APM #0460-115-000 vol.3, réunion du 7 décembre 1990.

¹⁸ Archives APM #0460-115-000 vol.4, réunion du 5 juin 1992 ; Archives APM #0460-115-000 vol.5, note de service sur le sous-comité des égouts, 11 juillet 1994.

¹⁹ Archives APM #1140-030-000 vol.12, lettre du 2 juillet 2002.

²⁰ Archives APM #1140-030-000 vol.12, lettre du 2 juillet 2002.

En 2012, le fonctionnement et les enjeux portuaires sont assez bien connus par les institutions territoriales. Après une longue période d'oppositions dans les visions de l'un et de l'autre acteur, des points de convergence apparaissent. La proximité culturelle augmente avec la construction d'une vision métropolitaine qui valorise la fonction de Porte d'Entrée continentale et qui fait du Port un acteur majeur. Mais les divergences reposent encore en grande partie sur la méconnaissance de l'importance du système ferroviaire interne du Port (projet de dalle de Projet Montréal 2013). De plus, les spécificités du Port ne sont pas encore prises en compte par le Plan d'Urbanisme (en révision en 2017), comme peuvent l'être celles des aéroports par exemple ou des gares ferroviaires et routières, qui bénéficient d'un traitement spécifique dans les documents d'Urbanisme (PU2004 ; PDAM 2012 ; SADM 2015 ; Stratégie Centre-Ville 2016).

Entre 2013 et 2017, la communication ville-port est informelle mais relativement aisée. Elle passe davantage entre les décideurs qu'entre les fonctionnaires, contrairement aux années 1990-1994. De plus, la création de CargoM permet à la communauté portuaire de présenter ses impératifs et la position de ses membres auprès des institutions territoriales, des gens d'affaires et des citoyens mobilisés par les projets. Ainsi ce travail de lobbying est-il majeur pour faire comprendre et accepter la logistique.

À la Ville, une masse critique de personnels a ainsi été approchée par le Port et ses partenaires pour améliorer sa proximité culturelle. La Ville et le Vieux-Port connaissent à présent les contraintes imposées par les emprises fédérales et les raisons qui y président, liées au fonctionnement des chaînes logistiques. De ce point de vue, le Port a beaucoup réduit sa vulnérabilité culturelle, et est en position de force pour imposer sa volonté en raison de son statut fédéral. Cependant, une opposition politique nouvelle apparaît depuis quelques années, au sein des élus et de la population, qui remettent en cause de bien-fondé de cette logique et réclament une réflexion d'ensemble sur la place de la logistique dans la Ville, en lien avec une réorientation de la Mondialisation (alter-mondialisme et anti-mondialisme).

IV-4-3 La proximité sociale

La proximité sociale entre le Port et la population montréalaise est un point extrêmement problématique pour le Port. Cela s'explique par la méconnaissance du fonctionnement des activités portuaires par la population générale de l'agglomération montréalaise, la mauvaise réputation du Port soupçonné d'abriter des trafics illicites en grand nombre, l'agacement des riverains de se sentir dépossédé d'un accès au fleuve dans leur voisinage²¹, la confusion entre le Port et le Vieux-Port. Plus encore, le statut fédéral, et les prérogatives que cela suppose, rendent le Port insupportable à certains citoyens qui le jugent méprisant et indifférent aux enjeux de cohabitation qui touchent la population (consultation publique sur la Cité de la Logistique et le Vieux-Port, 2017).

Les externalités négatives du port, en hausse, deviennent de plus en plus intolérables pour les populations dont le seuil de tolérance s'est abaissé avec la généralisation des discours de durabilité et de préservation des milieux naturels. Ainsi les citoyens sont-ils devenus les gardiens des enjeux socio-écologiques.

IV-5 La vulnérabilité territoriale à Montréal en 2017

Les différents processus décisionnels à l'œuvre à l'interface ville-port et les vulnérabilités qui en découlent nous amènent à pointer des vulnérabilités spécifiques pour l'interface. Ces vulnérabilités sont communes aux acteurs et représentent un défi à relever pour la construction d'un territoire commun.

IV-5-1 Des problèmes de représentativité des acteurs dans la gouvernance

De nombreux problèmes de représentativité dans la gouvernance ville-port existent à Montréal. D'une part, la tutelle fédérale ne correspond plus véritablement au mandat du port, qui est centré sur le développement économique de la métropole à la faveur de la

²¹ Archives APM #0460-115-000 vol.5bis, demande d'accès au fleuve à Hochelaga, dossier mai 1994- décembre 1995.

décentralisation des compétences portuaires. D'autre part, la sous-représentativité du gouvernement provincial est une anomalie que les différentes réformes n'ont pas comblée. De même, la communauté d'affaires est bien représentée dans la gouvernance portuaire alors que la population est largement laissée à l'écart des processus décisionnels urbains depuis 1994.

Enfin, la gouvernance urbaine souffre d'une fragmentation horizontale et verticale qui d'une part donne un poids très important aux échelons supérieurs du gouvernement, notamment par l'intermédiaire de la juridiction des sols (enceinte portuaire et infrastructures de transport), et d'autre part désorganise le processus décisionnel en raison des dédoublements et multiples niveaux de compétence.

Tout cela a pour conséquences des revendications et des tensions de la part des laissés-pour-compte, des blocages et des querelles intestines qui nuisent à la construction d'une vision commune et à la qualité des relations ville-port.

IV-5-2 Des problèmes d'équité territoriale dans la gouvernance

Les désaccords entre les municipalités et les inégalités de statut et donc de compétences entre elles au sein de la CMM pose un véritable problème de gestion du territoire et d'équité spatiale envers les habitants. Par ailleurs, le manque de péréquation fiscale entre ces municipalités pose un problème crucial aux territoires, qui doivent entrer en compétition entre elles pour attirer les activités sur leur sol, au mépris parfois d'une régulation satisfaisante. Cela a pour conséquence d'une part de créer un déséquilibre entre nuisances industrialo-portuaires et retombées économiques et d'autre part d'augmenter les disparités territoriales entre les territoires attractifs et les autres.

IV-5-3 La mauvaise qualité des relations ville-port

Ces problèmes de représentativité dans la gouvernance ville-port, les problèmes d'iniquité territoriale expliquent en grande part les problèmes relationnels à l'interface ville-port. Il faut y ajouter le manque de leadership du port et de la ville-centre, bien que ce problème se soit atténué durant notre période d'étude.

Les vulnérabilités individuelles de la Ville et du Port à Montréal n'ont pas permis la construction d'une structure de gouvernance commune, bien que la création d'une Agence autonome ait été envisagée en 1990²².

Cette fragmentation nuit à la qualité des relations ville-port en raison de la multiplicité des intervenants et des dissonances qui peuvent se faire entendre, malgré la création de CargoM, le renforcement de la CMM et une amélioration des relations entre le Port et la Ville en 2013.

Surtout, le problème réside dans le manque de vision unifiée pour le développement de la Porte d'Entrée continentale et la concurrence prédomine encore malgré les efforts. De ce fait, la vision partagée par les institutions territoriales souffre d'un manque de cohérence. La multiplication des projets de pôles logistiques s'élabore sans lien les uns avec les autres et peuvent être amenés à se cannibaliser réciproquement pour survivre

Ce déficit de gouvernance a des répercussions négatives sur les processus décisionnels à l'interface, qui ne sont pas résolues en 2017.

CONCLUSION

La méthode que nous avons utilisée pour analyser les processus de gouvernance à l'interface ville-port montréalaise nous apparaît comme très pertinente au regard de nos résultats. La multiplicité des sources, de différente nature et provenance, a considérablement enrichi notre compréhension et nous a permis d'établir une triangulation efficace. Notamment, l'accès aux Archives confidentielles du Port de Montréal a été un atout précieux pour entrer en profondeur – tant chronologique qu'intellectuelle – dans les rouages des négociations foncières du début des années 1990 et dans les enjeux spécifiques à Montréal. Le Comité Ville-Port a particulièrement été éclairant sur les logiques poursuivies par le Port et les points de tension avec la Ville. Cependant, nous regrettons le peu de données urbaines comparables qui nous auraient permis d'avoir un regard parallèle sur la gouvernance urbaine. Nous disposons également de bien peu d'éclairage sur la participation citoyenne, bien qu'elle ait été au maximum de son influence à cette époque.

²² Archives APM #0460-115-000 vol.2, réunion du 19 janvier 1990.

D'autre part, nous manquons cruellement de sources primaires entre 1995 et 2011, notamment de la part de la Ville. Il n'y eu pas de comités et de consultations à cette époque dont nous ayons eu connaissance.

À partir de 2012, les multiples documents stratégiques à différentes échelles de la gouvernance urbaine nous renseignent sur la construction de la vision métropolitaine. Les entrevues conduites auprès des acteurs contemporains et de la population ont été très éclairantes sur la gouvernance actuelle et offrent une compréhension particulière dont nous ne disposons pas pour les périodes antérieures.

Ainsi notre compréhension des relations ville-port est-elle de nature et de qualité très différente selon les périodes.

Par ailleurs, la masse très importante de données a rendu cet exercice long et difficile. Il nous a fallu à la fois extraire des tendances et l'essentiel des stratégies des deux parties à partir d'un corpus extrêmement développé, mais aussi rendre compte en détail des spécificités du territoires, pour éviter de verser dans des banalités ou des généralisations abusives, et tout en respectant la confidentialité et l'anonymat nécessaire au respect des acteurs.

Les années 1990 sont une période de bouleversements, tant dans la gouvernance portuaire qu'urbaine, avec un bilan mitigé pour les deux.

Le statut portuaire a profondément évolué, en deux temps (1983-1998) pour s'adapter au processus mondial d'ouverture de la gouvernance portuaire aux Partenariats Public Privé. La tutelle fédérale s'est profondément allégée et le Port de Montréal a acquis une pleine autonomie à l'exception des compétences foncières qui demeurent incomplètes. Le mandat du port est devenu ambigu, dans la mesure où il doit composer avec une pleine autonomie financière – où le profit est favorisé – et des objectifs publics de développement territorial (local et régional).

La construction métropolitaine du tournant du siècle fut un échec politique, ce qui explique le maintien d'une fragmentation horizontale et verticale importante à Montréal. Cette dernière s'est un peu réduite avec la mise en concordance des différents outils de planification (PU2004, PMAD 2012, SADM 2015), mais les problèmes de fiscalité municipale et la concurrence entre municipalités subsistent.

On peut identifier très clairement trois phases dans les relations ville-port à Montréal depuis les années 1990.

« Horizon 2010 » (1989) est une sorte de coup de force de la part du Port. La réaction institutionnelle oblige celui-ci à reprendre le dialogue, qui s'avèrera utile aux deux parties, sans pour autant aboutir à forger une position commune. Malgré un rapprochement organisationnel et culturel indéniable, les stratégies respectives ne seront pas modifiées. Le statu quo l'emporte et la concertation est finalement un échec et se solde par l'adoption du premier Plan d'Urbanisme (1992).

Mi-1990, début 2000, les relations demeurent plus informelles et ponctuelles, les liens sont distendus. Les nombreux problèmes dans la gouvernance urbaine ne laissent alors que peu de place aux relations ville-port.

Plus récemment, à partir de l'arrivée des dirigeants actuels, les visions semblent devenir moins incompatibles qu'elles ne l'étaient jusqu'alors. Le Port reconnaît l'importance de son ancrage territorial et s'implique de plus en plus dans le développement local (politique « Port+ », 2013). La Municipalité ainsi que la CMM reconnaissent la nécessité de s'allier avec le Port pour construire la Porte d'Entrée continentale (CMM 2009 ; PMAD 2012), dont deux sites sont prévus à l'interface (L'Assomption Sud à Montréal, et Contrecoeur). Surtout, le conflit entourant le développement du Port sur l'île de Montréal est dépassé. À présent, c'est la Ville qui passe à l'offensive et revendique des territoires portuaires en activité aux marges du Vieux-Port (Stratégie Centre-Ville, 2016), alors que le Vieux-Port (SIC) veut également procéder à une nouvelle phase de valorisation de son territoire.

Les enjeux ville-port entre 1990 et 2017 ont légèrement évolué. Les craintes de voir les espaces verts et le patrimoine bâti montréalais détruits au profit d'une expansion portuaire.

La volonté d'expansion foncière du port a été un point d'achoppement majeur, qui a abouti à la décision d'un développement portuaire à Contrecoeur. La Ville ainsi eu satisfaction quant à sa volonté de densifier son centre, de développer une trame d'espaces verts et de reconquérir son fleuve. Cependant, sa crainte de voir baisser les retombées portuaires en raison du développement de Contrecoeur reste d'actualité, malgré les retombées espérées du secteur

logistique. Les enjeux portuaires deviennent donc plus faciles à intégrer dans la vision de développement territorial. Par ailleurs, les enjeux socio-écologiques se complexifient et prennent de l'importance dans les négociations et le cadre urbain est clairement dépassé. C'est à présent l'aire métropolitaine qui est l'échelle de référence et le Port est sommé de sortir de l'espace urbain.

Les vulnérabilités dans les processus de gouvernance ville-port sont nombreux et relèvent tant des vulnérabilités internes de chacun des acteurs que des relations entre ceux-ci. Cela compromet la construction d'une vision commune cohérente, malgré les efforts de rapprochement et de construction commune qui émerge depuis les années 2010. À l'inverse, certaines vulnérabilités se sont accrues par rapport à 1990, et concernent essentiellement l'acceptabilité sociale du port et la participation citoyenne dans la gouvernance urbaine. C'est là une problématique cruciale qui commence à préoccuper le Port, mais pas encore assez la Ville. La structure globale de la gouvernance ville-port ainsi que les inadaptations croissantes dans les échelles de la gouvernance sont des vulnérabilités qui nous semblent devenir incontournables en 2017.

La gouvernance ville-port à Montréal en 2017 est à un point tournant de son histoire. En effet, l'abondance de projets de grande envergure à l'interface, la possible commercialisation des infrastructures portuaires et les revendications citoyennes à une participation plus intégrée forment une conjoncture favorable à des changements de grande importance.

Dans une perspective d'écologie territoriale, la montée en puissance des enjeux socio-écologiques et des politiques urbaines et portuaires associées est une réalité qui doit devenir centrale dans la gouvernance ville-port. Les antagonismes possibles entre ceux-ci et les enjeux économiques est une question qui apparaît inévitable et doit être prise à bras-le-corps. Cela pose la question de savoir quel développement territorial est recherché, et donc quelle place est accordée aux enjeux socio-écologiques par rapport aux enjeux économiques. La dialectique global/local est de même particulièrement importante et difficile à résoudre. Actuellement,

malgré les efforts pour atténuer les nuisances, les enjeux économiques dominant clairement la politique de construction de la Porte d'Entrée continentale.

Ainsi, l'analyse de l'évolution des retombées économiques, par type de fret et par territoire, nous semble être l'enjeu majeur des relations ville-port à Montréal en termes économiques (Chapitre 4) compte-tenu de l'importance que cela a pris dans les débats et les décisions, tant urbaines que portuaires. Par ailleurs, l'analyse des différentes positions des acteurs est précieuse pour comprendre les enjeux contemporains des conflits entourant l'évolution de l'utilisation du sol (Chapitre 5). Enfin, l'état des lieux des actions posées en fonction des enjeux environnementaux majeurs ainsi que l'analyse des priorités accordées par les acteurs à l'interface nous permettront de comprendre les enjeux environnementaux spécifiques à l'interface montréalaise (Chapitre 6)

Tout cela nous permettra d'en préciser les vulnérabilités spécifiques. Nous concluons (Chapitre 7) en dressant le bilan du système socio-écologique de l'interface montréalaise en 2017.

CHAPITRE 4 : LES PROCESSUS ECONOMIQUES A L'ŒUVRE A L'INTERFACE VILLE-PORT A MONTREAL ENTRE 1990 ET 2015

INTRODUCTION

La question des retombées économiques portuaires est l'enjeu fondamental des relations ville-port. En effet, les ports ont traditionnellement quatre rôles, tous économiques, envers les territoires : facilitateur d'échanges, catalyseur économique, moteur économique et pourvoyeur d'innovation (Merk 2013 ; Blomme 2014). Les villes sont pour eux à la fois des bassins de production et de main d'œuvre ainsi que des marchés de consommation. Cependant, avec les mutations macro-économiques des années 1980 et 1990, ce lien étroit a été bouleversé.

La conteneurisation et le gigantisme naval ont augmenté la capacité unitaire des navires, ce qui a pu entraîner une diminution du nombre de navires dans certains ports. Cependant, les volumes globaux augmentent, y compris dans la plupart des ports qui accueillent moins de navires. Par ailleurs, la mécanisation et l'automatisation de nombreuses tâches de manutention du fret à quai et dans les zones d'entreposage ont provoqué la diminution du nombre des emplois de débardeurs par tonne de fret. Enfin, l'intégration et l'informatisation des chaînes logistiques a rendu celles-ci plus efficaces, les inventaires plus mobiles et ainsi les marchandises moins visibles dans l'espace urbain. Les activités logistiques sont en pleine croissance, mais les emplois y sont moins directement associés au port que par le passé, et de plus en plus régionalisés.

Les ports ont agrandi considérablement leur arrière-pays et se régionalisent. Les retombées économiques portuaires deviennent ainsi plus difficiles à évaluer.

Par ailleurs, la privatisation de nombreux terminaux a accentué la nécessité de performance pour les espaces portuaires. De plus en plus, la compétitivité des ports est évaluée en termes de valeur ajoutée et non en termes de trafic (Haezendonck et al. 2000). L'intensification et la valorisation

de la manutention sont donc de plus en plus importantes. Les ports cherchent à optimiser chaque are de terrain portuaire en termes de valeur ajoutée, et ce surtout lorsque ce sont des ports urbains.

De fait, dans ses relations avec la ville, le port de Montréal est de plus en plus contraint à une optimisation de son territoire ; le coût du foncier en espace urbain devient très élevé, et l'espace, rare et convoité.

De plus, les externalités négatives peuvent être nombreuses. Le port est donc de plus en plus prié de justifier sa présence en ville et d'optimiser l'utilisation de son territoire faute de quoi la municipalité et la population revendiquent la reconversion de zones portuaires en espace urbain, notamment lorsque la ville est en croissance.

La question des retombées économiques est donc extrêmement sensible pour les relations ville-port et déterminante pour l'avenir du port en ville.

La contribution économique des ports à l'économie locale, régionale et nationale revêt également des considérations politiques croissantes. La globalisation tend à priver les acteurs locaux des bénéfices productifs au profit des actionnaires internationaux. C'est pourquoi les municipalités et communautés locales sont souvent très critiques à l'égard des ports, perçus comme des outils de la Mondialisation. Suite à la vague de commercialisation des terminaux et de certains ports, les populations s'interrogent sur la répartition des bénéfices maritimes et portuaires, et leur réinvestissement dans le territoire. Au regard des investissements et subventions institutionnelles versées aux ports nationaux, les populations cherchent à attirer davantage de retombées économiques portuaires, perçues comme un juste retour des sommes engagées. Le port a le devoir de jouer son rôle de moteur économique. C'est en effet sa raison d'être, quel que soit son mode de gouvernance.

Tout cela explique en grande partie le malaise actuel entre les villes et les ports. La légitimité du port à occuper une place centrale dans l'espace urbain est fortement remise en question, ce qui accentue la tendance à la sortie du port hors de l'espace urbanisé.

C'est pourquoi les ports multiplient les études d'impact économiques depuis les années 1990 (Blomme 2014 ; Alderton 2008). Ces études servent souvent à justifier les investissements publics dans les installations portuaires. Elles sont aussi utilisées pour justifier la présence des ports face aux revendications sociétales de les évacuer des centres urbains. Montréal ne fait pas exception et de multiples études ont été effectuées par des consultants privés, l'autorité portuaire, le Ministère des Transports canadien ou encore des universitaires.

Le débat sur la légitimité du port en ville est constant depuis les années 1990. Il a fait rage entre 1988 et 1992, alors que le port cherchait une expansion sur l'île de Montréal. La municipalité était alors particulièrement inquiète à l'idée, à la fois de perdre l'activité industrialo-portuaire présente dans un contexte de désindustrialisation et de chômage galopants et de perdre les retombées économiques portuaires en cas de déménagement du port. Le port fut ainsi prié d'optimiser son territoire et de maintenir sur l'île de Montréal les retombées économiques revendiquées par les collectivités.

Actuellement, certains groupes communautaires revendiquent toujours le déménagement du port hors de la ville.

Il est donc légitime de s'interroger, dans une analyse des relations ville-port, sur les impacts économiques territoriaux du port, soit ses retombées économiques, leur évolution et leur composition, ainsi que leurs localisations.

- 1- *Comment évoluent les retombées économiques portuaires pour le territoire montréalais ?*
- 2- *Dans quelle mesure le port joue-t-il son rôle de moteur économique envers le territoire ?*
- 3- *Quelles vulnérabilités économiques peut-on identifier à partir de cette analyse ?*

Nous présenterons dans une première partie les sources et la méthode de calcul utilisée, puis leurs limites.

Nous présenterons notre analyse des retombées économiques en deuxième partie. Dans un premier temps, nous montrerons l'évolution des flux de marchandises transitant au Port de Montréal par type de fret entre 1990 et 2015, ce qui nous permettra de proposer dans un deuxième temps une estimation de la valeur ajoutée et de l'impact économique sur la région métropolitaine. Dans un troisième temps, nous utiliserons ces données pour estimer les retombées sous forme d'emplois par type de fret et par secteur économique.

En troisième partie, nous analyserons comment le Port de Montréal remplit sa fonction de moteur économique envers le territoire. Dans un premier temps, nous évaluerons la localisation des retombées portuaires grâce à l'analyse des aires de marché du port de Montréal. Dans un deuxième temps, nous comparerons les retombées économiques portuaires au PIB de la région de Montréal, de la province du Québec et du Canada. Cela nous permettra d'évaluer la participation économique du Port de Montréal à l'économie des territoires canadiens.

Enfin, nous discuterons des vulnérabilités économiques du port, de la ville et de leur interface à Montréal en 2015, avant de conclure.

I METHODE DE RECHERCHE

La fonction portuaire de moteur économique pour son territoire est fondamentale. Elle n'est pas pour autant aisée à définir et évaluer.

I-1 Définitions et sources

Cette étude économique a été réalisée à partir d'une revue de littérature, de l'analyse des rapports annuels du Port de Montréal ainsi que des différents rapports estimant ces retombées économiques entre 1981 et 2015.

La revue de littérature et les rapports d'experts ont permis de comprendre la complexité des retombées économiques portuaires et leurs méthodes de calcul (ANNEXE 4).

La littérature académique est assez peu nombreuse. Cependant, certains auteurs ont produit des travaux fondamentaux sur lesquels nous pouvons baser notre réflexion et notre méthode. Si ces

travaux académiques sont européens, nous avons pu bénéficier de données et d'études antérieures locales satisfaisantes pour notre étude. Ainsi la littérature grise acquiert-elle une grande importance dans ce travail. Nous nous référons donc aux études effectuées par les institutions, les experts et l'industrie, bénéficiant ainsi de validations croisées pour la méthode et les ratios à utiliser.

L'étude des rapports annuels du Port de Montréal entre 1990 et 2016 a permis de relever les données brutes nécessaires au calcul des retombées économiques. Ont ainsi été relevés les volumes de fret manutentionnés au port de Montréal par année depuis 1990 (ANNEXE 5). Ces trafics ont été agrégés en six types de fret : les conteneurs, le cargo général non conteneurisé, les céréales, les autres vracs solides, les produits pétroliers et les autres vracs liquides. Ce classement est assez standardisé, mais a évolué dans le temps. Ainsi, en 1990, les conteneurs étaient peu nombreux et généralement comptabilisés avec le Ro-Ro. Les types de minerais étaient par contre désagrégés et séparés des différents produits du bois, en raison de leurs chaînes logistiques distinctes. En vue de permettre la comparaison entre les données, nous avons décidé d'agréger nos données selon la typologie susmentionnée, lorsque cela était possible. Parfois cependant, les données n'ont pu être utilisées.

Les coefficients de valeur ajoutée (ANNEXE 6) déterminés par Transports Canada et actualisés par eux (1988 ; 1991) ainsi que par l'entreprise ADEC (1994 ; 2012) et réutilisés par Comtois & Slack (2015) ont été appliqué à ces volumes annuels par type de fret pour évaluer les impacts économiques et les emplois découlant de ces trafics.

Les impacts économiques (ANNEXE 7) évalués sont les revenus du travail et des entreprises, ainsi que les taxes gouvernementales et douanières générées par les trafics portuaires. Ils sont calculés à partir des données du Port de Montréal et de la valeur ajoutée calculée par Comtois & Slack (2015) à partir du modèle de Transports Canada (1991) actualisé par ADEC (2012).

Les emplois (ANNEXE 8) évalués sont les emplois directs et induits générés dans le secteur portuaire : administration portuaire, services maritimes, transports terrestres, expéditeurs et consignataires, banques et assurances. Un emploi à temps plein par année est déterminé de façon virtuelle, en faisant la somme des emplois à temps partiels et indépendamment du montant salarial de ces emplois. Ils sont calculés à partir des données du Port de Montréal et d'un ratio calculé par Comtois & Slack (2015) à partir du modèle de Transports Canada (1991) actualisé par ADEC (2012).

Pour une appréciation plus poussée de la fonction de moteur économique jouée par le Port envers son territoire, nous avons utilisé les données précédentes ainsi que les statistiques officielles en termes de PIB à différentes échelles.

Les données concernant le PIB aux différentes échelles et par année pour la période 1990-2016 nous ont été communiquées par Montréal en statistiques. En raison des changements de découpage administratif important sur cette période pour l'aire métropolitaine de Montréal, nous avons choisi d'adopter comme espaces de référence la RMR de Montréal, la province du Québec et le Canada, trois entités spatiales constantes sur la période. Les calculs du PIB aux prix de base (2007) ont été effectués par le *Conference Board* du Canada.

Par ailleurs, dans la mesure où les retombées sur l'île de Montréal furent longtemps l'objet du débat entre la ville et le port et la principale revendication de la ville, nous avons également utilisé le PIB en prix de base (2007) pour l'agglomération de Montréal, depuis 1997 (première année disponible).

Pour la localisation des retombées économiques, nous avons utilisé les données du Port de Montréal concernant l'évolution de leurs aires de marché (ANNEXE 9) pour les trafics conteneurisés entre 2004 et 2015. Les territoires considérés sont le Québec, l'Ontario, le reste du Canada, le Midwest des Etats-Unis, le Nord-Est des Etats-Unis et le reste des Etats-Unis.

I-2 Méthode de construction des données et d'analyse

I-2-1- Évaluation des retombées économiques

La revue de littérature a révélé une grande diversité des techniques de calcul de la valeur ajoutée utilisées selon les auteurs et les pays mais elles se rapportent toutes à l'une des deux approches fondamentales pour le calcul de la valeur ajoutée (Haezendonck et al. 2000 ; Haezendonck et Winkelmanns 2002). Elles permettent d'évaluer, soit la valeur ajoutée de la manutention des marchandises au port, soit la valeur ajoutée dégagée par la chaîne de valeur incluant le port. Ces deux démarches évaluent deux réalités très différentes (Haezendonck et al. 2000 ; Haezendonck et Winkelmanns 2002 ; Blomme 2014) (ANNEXE 4). Dans la mesure où nous cherchons à évaluer les retombées sur le territoire issues de la manutention de fret au port de Montréal, la première approche est la plus pertinente (Blomme 2014). La deuxième est essentiellement utilisée pour évaluer la performance des chaînes logistiques dans leur globalité et comparer les performances portuaires, indépendamment de leur relation avec les territoires (Blomme 2014 ; Haezendonck & Winkelmanns 2002).

* Volumes en milliers de tonnes par type de fret des marchandises transitant par le port de Montréal.

Nous avons déterminé l'évolution des volumes de fret entre 1990, en nombres absolus pour juger de l'évolution numérique des marchandises, et en pourcentage pour juger de la répartition du fret selon leur nature (ANNEXE 5). Une analyse longitudinale puis transversale a été complétée d'une interprétation enrichie d'informations issues des archives portuaires et de la littérature.

* Valeur ajoutée par type de fret (ANNEXE 6)

La valeur ajoutée est l'argent dégagé de l'activité économique, ici l'activité portuaire. Les auteurs s'accordent pour dire que la valeur ajoutée (en \$/tonne de fret) est différente selon la nature du fret (Vigarié 1998 ; Haezendonck et al. 2000 ; Haezendonck et Winkelmanns 2002 ; Blomme 2014 ; Comtois & Slack 2015). Très contextuelle, sa valeur varie fortement : elle

diffère d'une rangée portuaire à l'autre, voire d'un port à l'autre et évolue dans le temps au gré des changements technologiques et organisationnels.

Des modèles ont été développés, notamment en Europe du Nord, pour évaluer cette valeur ajoutée pour la rangée Le Havre-Hambourg dans les années 1980 et 1990. En 2000, le Range Rule (Haezendonck et al 2000 ; Haezendonck et Winkelmanns 2002) se veut suffisamment général pour servir de référence.

Les principaux critères qui déterminent le montant de la valeur ajoutée des différents types de fret sont les besoins en main d'œuvre, en matériel coûteux et la valeur économique des produits manutentionnés, mais ces critères sont eux-mêmes fortement influencés par le contexte local (coût du travail, productivité du travail et des installations, intermodalité, congestion et temps logistiques, etc.).

Cependant, certaines tendances peuvent être observées : les vracs solides, conteneurisés ou non, génèrent davantage d'impact économique que les vracs liquides. Les produits pétroliers sont fréquemment les moins intéressants pour les territoires, alors que les conteneurs et surtout le cargo général non conteneurisé sont les plus rentables.

Le modèle développé par Transport Canada (Société Canadienne des Ports ou encore Ports Canada) a été actualisé à plusieurs reprises, de 1972 à 2012. Il applique une démarche *bottom-up*, à partir d'une enquête qui a été jugée fiable par les acteurs (Société Canadienne des Ports 1991 ; ADEC 1994 ; ADEC 2012) et réutilisée par eux (ADEC 1994 ; ADEC 2012).

Cette méthode permet de construire la valeur ajoutée par type de fret et ainsi d'évaluer les principaux impacts économiques (ANNEXE 7) et les emplois (ANNEXE 8) générés par les flux portuaires selon le tonnage et la nature du fret. Ce modèle s'apparente à celui du Range Rule, et s'applique aux ports canadiens, et plus spécifiquement à Montréal.

Nous appliquerons donc les ratios de valeur ajoutée calculés par Comtois & Slack (2015) à partir de données gouvernementales et du modèle de Transports Canada (1991) actualisé par ADEC (2012), pour évaluer les impacts économiques générés par les revenus d'emploi et d'entreprise, les taxes locales et la parafiscalité, ainsi que le nombre d'emploi à temps-plein/année entre 1990 et 2015.

Cependant, les différences dans l'agrégation des types de fret ont complexifié (et parfois rendu impossible) l'utilisation de certains ratios de valeur ajoutée, leur calcul selon notre typologie n'ayant pu être effectué. Des approximations ont alors été utilisées, qui renforce encore l'imprécision de l'exercice et la difficulté de la comparaison. Malgré toutes ses limites, des tendances peuvent être dégagées sur la période.

Les calculs comparables effectués dans d'autres pays, notamment européens (Vigarié 1998; Haezendonck & Winkelmans 2002 ; Blomme 2014), confrontés à nos coefficients de valeur ajoutée, nous permettent d'estimer la validité de nos résultats.

* Impacts économiques par type de fret (ANNEXE 7)

Les impacts en argent ont alors pu être estimés à partir de cette valeur ajoutée et les volumes réels par type de fret manutentionnés au Port de Montréal. Les analyses longitudinale, transversale et l'interprétation de ces résultats ont été enrichies de données supplémentaires issues des archives du Port ou d'études antérieures.

* Emplois temps plein/année par type de fret (ANNEXE 8)

La même démarche et le même modèle s'appliquent aux volumes de fret pour déterminer le nombre d'emplois à temps plein générés par année, grâce à des ratios spécifiques. Les emplois directs et induits sont comptabilisés dans le modèle de Transport Canada (1991) actualisé par Comtois & Slack (2015). Ces estimations permettent de dégager des tendances intéressantes sur l'évolution de l'emploi portuaire direct et induit à Montréal, par analyse sectorielle et par type de fret. L'interprétation de ces résultats a été enrichie d'informations issues de la littérature et des archives portuaires.

I-2-2- Analyse du rôle de moteur économique portuaire

* La localisation des trafics par type de fret (ANNEXE 9)

Afin de localiser les retombées économiques portuaires à différentes échelles (agglomération de Montréal, Région Métropolitaine de Recensement (RMR), province, pays), il est nécessaire de connaître la répartition des flux en provenance et à destination de l'arrière-pays du port de Montréal. La répartition des trafics conteneurisés par aire de marché a ainsi permis d'estimer les retombées pour le Québec, l'Ontario et le reste du Canada.

Les analyses longitudinale et transversale ont permis de constater les tendances majeures.

* La participation portuaire à l'économie des territoires (ANNEXE 10)

Nous confrontons le PIB de ces différents territoires (agglomération, RMR, province, pays) avec les retombées portuaires totaux, afin d'estimer la participation du Port de Montréal à l'économie des territoires. Nous avons pour cela construit un ratio (impacts économiques totaux/PIB territoire) qui nous semble parlant pour juger de l'impact localisé des retombées portuaires.

Kuipers et al. (nd) utilisent le PIB du territoire avec d'autres données économiques sectorielles, pour juger des relations économiques de la ville et du port, mais sans utiliser le ratio que nous avons décidé de construire. Nous le pensons cependant assez pertinent. Il ne s'agit bien sûr que d'une approximation, mais il permet de dégager des tendances quant à la part des retombées portuaires dans le PIB du territoire étudié (extrant/PIB du territoire). Ici encore, les territoires étant gigognes, nous avons systématiquement soustrait l'espace inclus dans les plus vastes.

I-3 Limites des calculs effectués

Compte tenu de la difficulté à accéder à des données fiables et du caractère nécessairement approximatif de la méthode utilisée, un certain nombre de limites dans les calculs effectués est inéluctable.

1. Les auteurs ont tendance à justifier l'opacité de leur méthode par la confidentialité de certaines données utilisées. De plus, les méthodes utilisées sont très diverses d'un port à l'autre ou d'un expert à l'autre, ce qui rend les comparaisons difficiles, voire impossible.

Enfin, il nous est difficile d'effectuer par nous-mêmes les enquêtes auprès des entreprises (démarche *bottom-up*) permettant de calculer de façon fiable les valeurs ajoutées (taux de réponse, représentativité de la population étudiée), ou bien d'accéder à des données agrégées gouvernementales (démarche *top-down*).

2. Des différences dans la définition et le calcul de la valeur ajoutée existent entre les modèles, notamment entre 1981 et 1991 (ANNEXE 4). Par ailleurs, notre calcul de la valeur ajoutée ne permet pas de dire à qui profite la valeur ajoutée qui émane du secteur privé, dans la mesure où une partie de celle-ci revient aux actionnaires de l'industrie portuaire sous la forme de dividendes et de bénéfices répartis. L'estimation de ce qui revient au territoire doit donc être amputée de certains profits extraterritoriaux. Nous ne pouvons cependant pas évaluer les bénéfices qui sont répartis. Enfin, il y a également de la valeur ajoutée aux investissements effectués par le port, ceux-ci faisant fonctionner l'économie locale. Mais nous n'avons pas cherché à l'évaluer.

La question de la pertinence des coefficients est centrale et complexe. Ils sont des approximations de la valeur ajoutée moyenne d'un certain type de fret dans un port ou une rangée portuaire à un moment donné. Ils sont modifiés par les changements technologiques et organisationnels et doivent être comparés les uns aux autres avec circonspection. Nous avons appliqué des coefficients validés pour 2011 sur l'ensemble de notre période d'étude (1990-2015). Ainsi, les résultats obtenus à partir de ces coefficients pour les années 1990 sont-ils moins pertinents que ceux des années proches de l'année de référence. Cependant, dans la mesure où le modèle de Transports Canada date de 1991, il nous semble convenable de les utiliser. Les estimations de valeur ajoutée varient beaucoup dans l'espace, d'une rangée portuaire à une autre, et aussi d'un port à un autre (Ports Canada 1991 ; Blomme 2014). Il existe heureusement un modèle canadien. Cependant, nous avons parfois été obligée d'utiliser des coefficients trop agrégés, en fonction du mode de calcul choisi pour l'étude. Ainsi, les données de Ports Canada 1991 sont-elles agrégées à l'échelle de la rangée portuaire du Saint-Laurent et non de Montréal. Cela peut entraîner une imprécision supplémentaire.

3. Les impacts économiques générés par le tronçon maritime ne sont pas comptabilisés dans ces retombées dans la mesure où la valeur ajoutée qui y est dégagée échappe en très grande part au port et au territoire.
4. Ne sont pas évalués les emplois indirects. Les modèles disponibles ne les prennent généralement pas en compte. Par ailleurs, la nature, le niveau de qualification et le nombre réel de salariés du secteur économique étudié ne peuvent être déterminés par une estimation qui décompte des emplois temps plein par année.
5. Le cadre spatial des retombées est difficile à évaluer, en raison de notre incapacité à localiser les impacts évalués avec le modèle choisi et du manque de données. En effet, ni le lieu de travail ni le domicile ne peuvent être déduits du calcul des emplois directs et induits. Ainsi, la question de l'échelle des retombées, si importante, échappe à cette analyse.

D'une part il est difficile de savoir où s'arrêtent les chaînes logistiques et de définir l'arrière-pays portuaire pour Montréal de façon précise ; d'autre part, les données disponibles ne sont pas assez désagrégées et complètes pour cette analyse. Pour localiser les retombées, une démarche *top-down* basée sur les chaînes de produits serait préférable : c'est la méthode adoptée par les Pays-Bas (Blomme 2014 ; Haezendonck et al. 2014) mais elle nécessite de multiples données dont nous ne disposons pas.

Nous avons donc décidé de considérer la répartition régionale des flux totaux et d'appliquer un coefficient général à ces frets, tous types confondus, en fonction des aires de marché.

Nous disposons des données pour les années de 2004 à 2015. Cette évaluation ne peut refléter strictement les retombées économiques, dans la mesure où celles-ci ne se produisent pas forcément aux terminaux de la chaîne logistique (port et point de collecte). Notre modèle ne permet pas d'être plus précis, mais permet d'estimer l'évolution des retombées sur les différentes aires de marché.

6. Avant 1997, les données du PIB pour l'agglomération de Montréal ne sont pas disponibles. Elles ont été construites par l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ) selon leur propre méthodologie et sont disponibles pour l'année 1997 et suivantes. Antérieurement, l'ISQ n'existant pas (organisme créé en 1998), les données manquent. Une analyse longitudinale à l'échelle de l'agglomération ne peut donc être conduite qu'à partir de 1997.

Le *Conference Board* et l'ISQ ayant adopté des modes de calcul différents, la comparaison entre les échelles locale et métropolitaine est difficile. Il nous a cependant semblé intéressant d'ajouter ce cadre spatial à notre réflexion, avec les précautions d'usage.

7. Les autres fonctions économiques portuaires (facilitateur d'échanges, catalyseur économique et pourvoyeur d'innovation) sont plus difficiles à évaluer. Même si elles ont également des répercussions sur le territoire, notre étude ne nous permet pas de les apprécier.

II ÉVALUATION DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES PORTUAIRES SUR LE TERRITOIRE

L'objectif est d'évaluer la participation du port à l'économie de Montréal, du Québec, et plus largement du Canada entre 1990 et 2015.

II-1 Analyse des trafics portuaires à Montréal entre 1990 et 2015

Le Port de Montréal a connu de profondes transformations quant à la nature et aux volumes de ses trafics.

Étude longitudinale

L'évolution des volumes est très différente selon le type de fret (fig. 23). Ainsi, les conteneurs sont les seuls à être en croissance de façon permanente depuis 1990, à l'exception

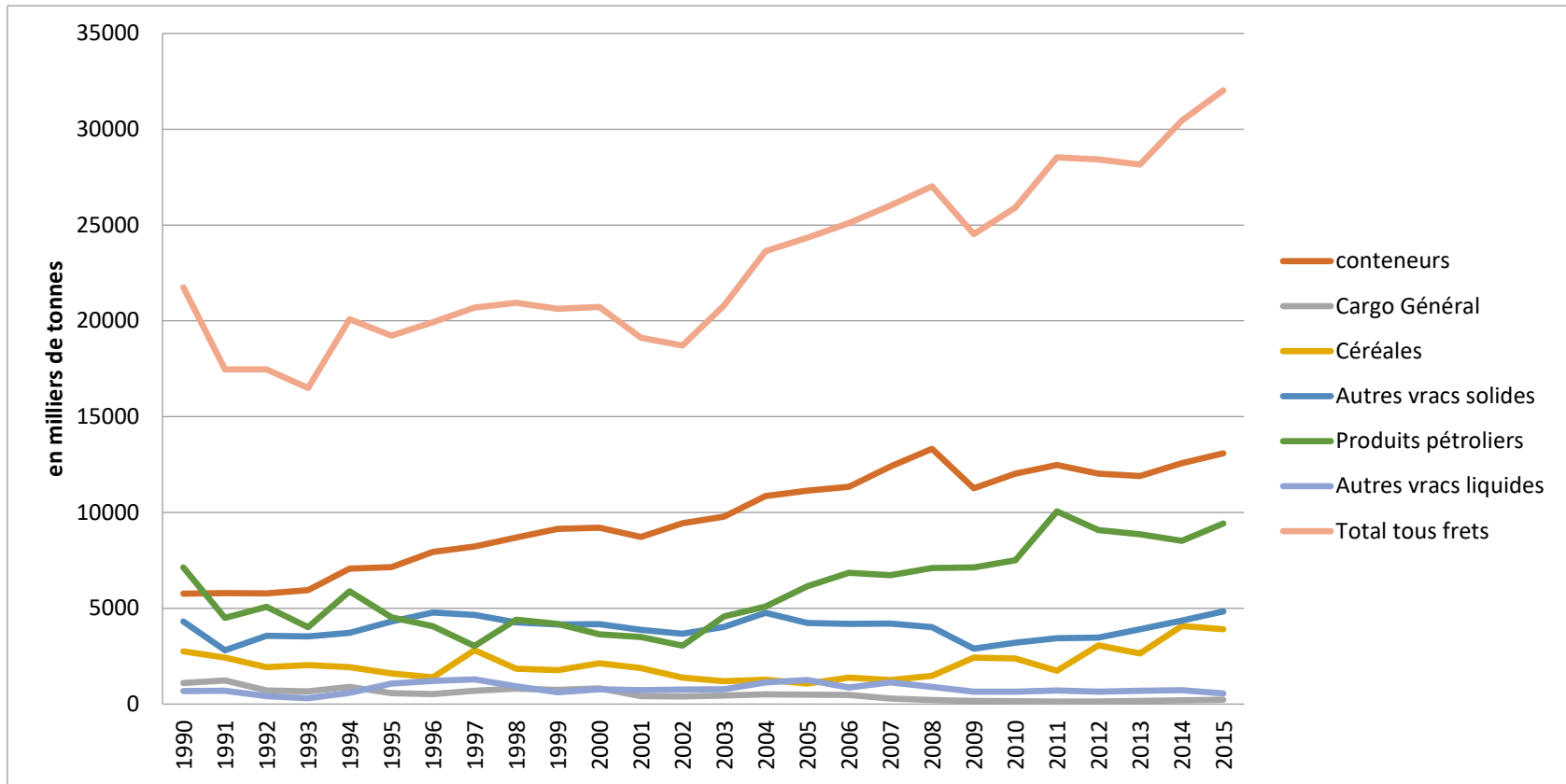
de courtes périodes de récession, en 2001, 2009 et 2013. Les céréales et les autres vracs solides ont connu des fluctuations assez importantes sur la période pour finalement croître à nouveau depuis quelques années. Les volumes des produits pétroliers sont très irréguliers sur la période 1990-2002, mais connaissent depuis une croissance importante, malgré un repli entre 2011 et 2014. Enfin, les autres vracs liquides restent stables sur la période, avec des volumes assez bas, et le cargo général non conteneurisé ne concerne que des volumes très faibles.

L'étude longitudinale des différents types de fret sur la période (fig. 23) révèle que ce sont les produits conteneurisés qui dictent globalement l'évolution du trafic total au Port de Montréal, consolidé par l'accroissement des flux de produits pétroliers depuis 2002. Les autres types de fret consolident les volumes totaux mais ne participent pas à la croissance des trafics.

La répartition des trafics par type de fret au Port de Montréal entre 1990 et 2015 (fig. 24) met en relief le processus de conteneurisation, très clairement observable jusqu'en 2002. Par la suite, les volumes conteneurisés ont stagné et les trafics se sont diversifiés.

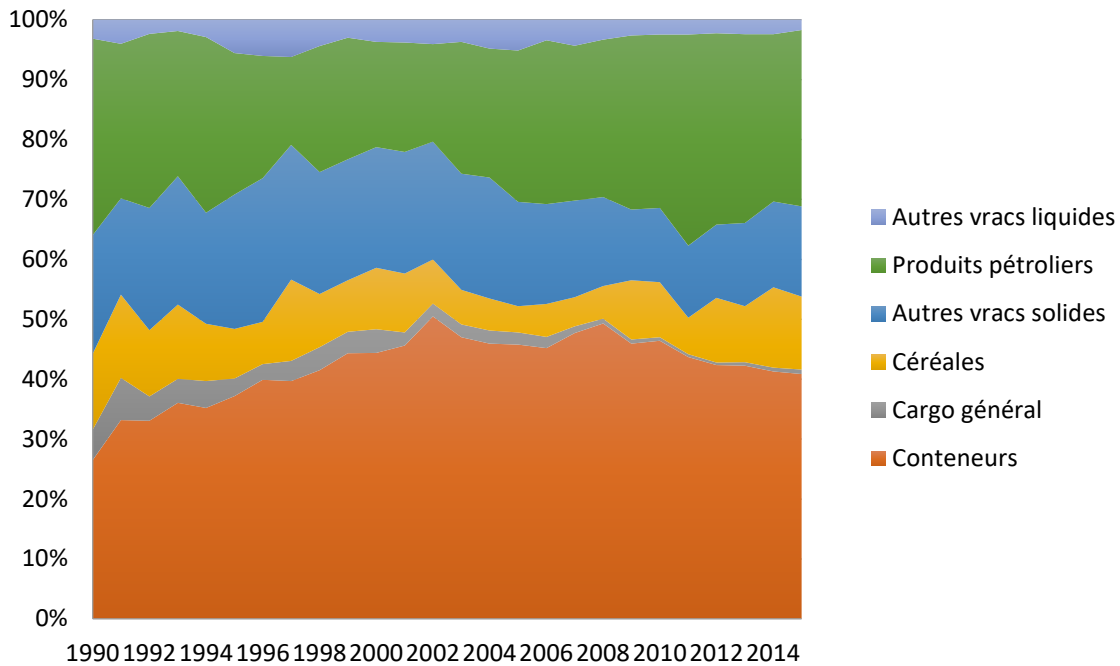
2002 et 2011 furent deux années de fléchissement des trafics conteneurisés. En réponse au rétrécissement des marchés des conteneurs (2008), une politique de diversification, axée surtout sur les flux pétroliers en 2002 et sur les céréales à partir de 2009, a permis au port de consolider sa croissance.

Figure 23. Évolution des types de fret entre 1990 et 2015 en milliers de tonnes



Source : Rapports Annuels du Port de Montréal

Figure 24. Répartition des trafics par type de fret à Montréal entre 1990 et 2015



Source : Calculs de l'auteur à partir des Rapports Annuels du Port de Montréal

L'évolution globale entre 1990 et 2015 montre donc d'une part la consolidation du volume des conteneurs, des produits pétroliers et des vracs solides, les fluctuations assez importantes des céréales, et la marginalisation progressive du cargo général et des vracs liquides.

Étude transversale

* **En 1990**, les frets étaient très diversifiés (fig. 25). Un tiers des volumes totaux était composé de produits pétroliers, un quart de conteneurs, un autre quart de cargo général et autres vracs solides. Les céréales, ancienne spécialité de Montréal, ne concernaient plus que 13% des volumes totaux.

* **En 2000**, la tendance s'est poursuivie (fig. 26). Les conteneurs ont consolidé leur progression (44%, soit +18 points de %) toujours au détriment des produits pétroliers (-15 points de %), ainsi que des céréales (-3 points de %). Le cargo général, les céréales et les autres vracs liquides ne représentaient qu'un cinquième des volumes. Une spécialisation dans les conteneurs s'est précisée.

Répartition des trafics par type de fret à Montréal

Figure 25. Répartition des trafics par type de fret à Montréal en 1990

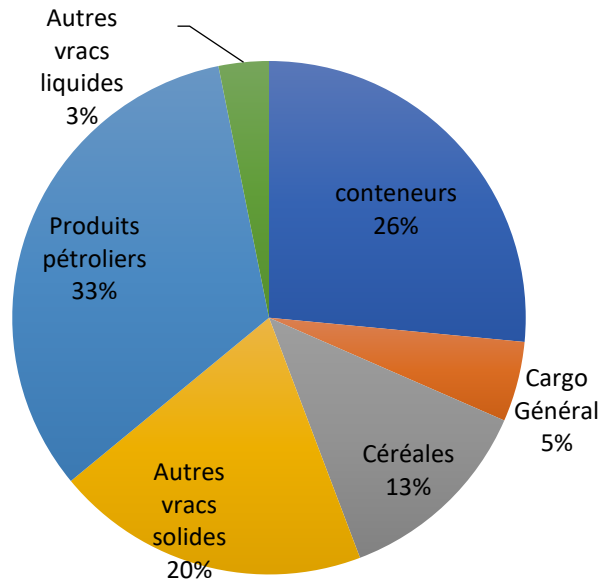
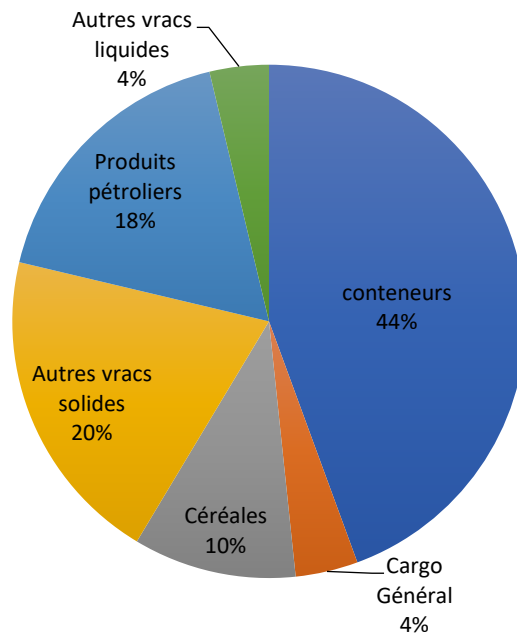


Figure 26. Répartition des trafics par type de fret à Montréal en 2000



Source : Rapports Annuels du Port de Montréal

Figure 27. Répartition des trafics par type de fret à Montréal en 2010

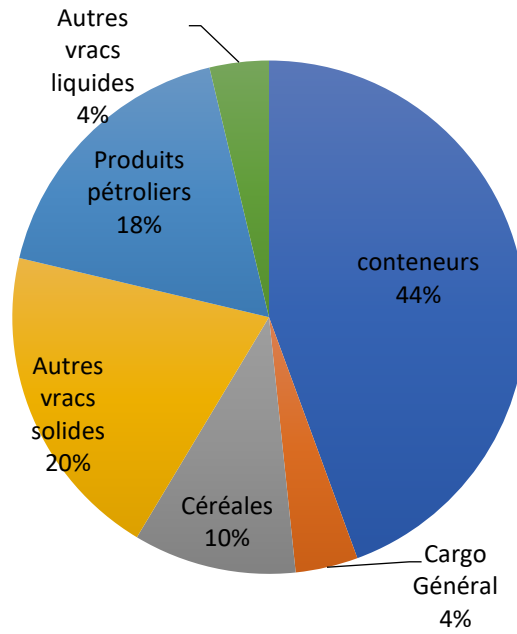
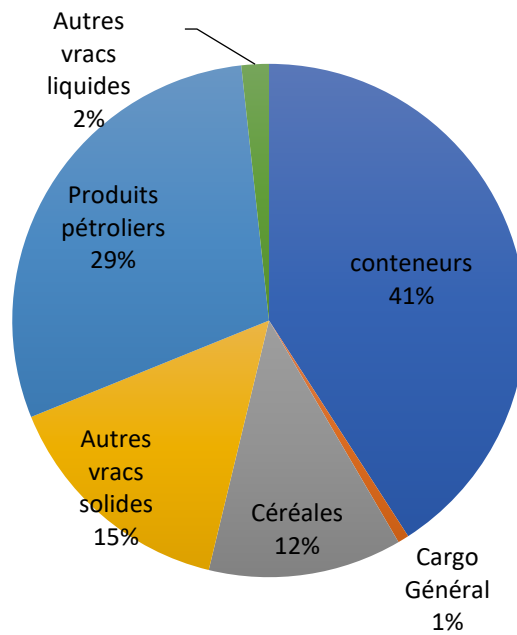


Figure 28. Répartition des trafics par type de fret à Montréal en 2015



Source : Rapports Annuels du Port de Montréal

* **En 2010**, la tendance était stoppée, et on observait une diversification des types de fret au port de Montréal (fig. 27). Le volume des conteneurs s'est stabilisé à 46%. Les produits pétroliers étaient à nouveau en hausse (29% soit +11 points de %), ainsi que les autres vracs solides (-8 points de %). Les produits pétroliers, les autres vracs solides (+12 points de %) et les céréales représentaient 50% des volumes totaux. Les autres vracs liquides et surtout le cargo général étaient devenus marginaux.

* Enfin, **en 2015**, la spécialisation du port de Montréal dans les conteneurs (41%) et secondairement dans les produits pétroliers (29%) se confirme (fig. 28), malgré un recul des volumes des conteneurs (-5 points de %). La diversification secondaire est cependant également confirmée, dans la mesure où les volumes des autres vracs solides (15%) et des céréales (12%) progressent encore, confirmant la nouvelle tendance de 2010.

Interprétation

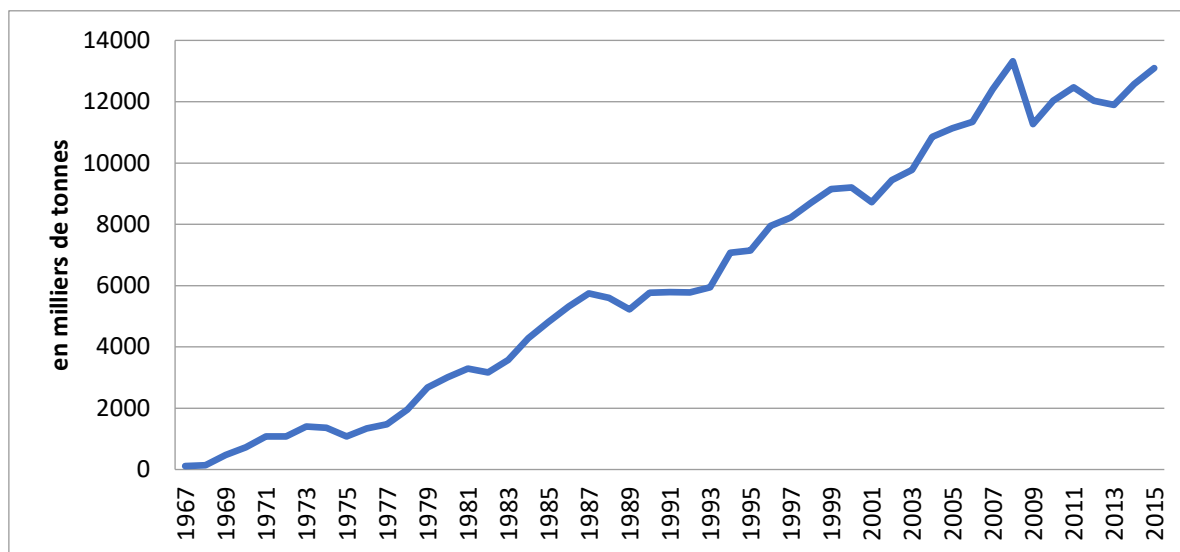
Lorsqu'on observe les volumes des conteneurs manutentionnés à Montréal, on s'aperçoit de leur forte progression sur la période 1967-2007 puis un plafonnement en dents de scie à partir de 2008. Lorsqu'on regarde plus en détail, on voit que d'une part, les réformes statutaires de 1983 et 1998 ne semblent pas avoir eu de répercussion directe sur les trafics (fig. 29 et tab. VIII) et que, d'autre part l'accroissement des volumes de conteneurs fut incertain durant les années 1980 (fig. 29 et tab. VIII), notamment entre 1987 et 1990, et surtout à partir de 2008. Après une période de rattrapage lié à la nouveauté de ce type de fret, les débuts ont connu de très fortes croissances, notamment entre 1968 et 1969 (+243,8%). D'une manière générale, les 20 premières années connaissent une croissance annuelle très forte (supérieure à 10 voire 20%), mais cette croissance annuelle baisse régulièrement et reste ensuite toujours inférieure à 7%. Elle est, entre 2005 et 2009, à seulement 1,2%, pour remonter à 2,3% la période suivante (2010-2014). Il semble que la période de forte croissance soit terminée.

Ceci explique que les prévisions de croissance pour 1989-2010 faite par le Port aient été contestées par la ville (Archives portuaires 0460-115-000#8). En effet, dans son plan stratégique

« Horizon 2010 » de 1989, le Port de Montréal prévoyait de manutentionner 13 millions de tonnes de conteneurs en 2010. Le port se basait sur l'analyse de ses données et la croissance espérée. Sa confiance dans la progression continue des volumes de conteneurs était très forte à cette époque. Si elle était partagée par l'industrie, elle ne l'était pas par les acteurs territoriaux et les populations locales. Ces différents opposants pensaient que la forte croissance des volumes de conteneurs était due à la nouveauté de cette technologie et procédait d'un phénomène de rattrapage des conteneurs sur les autres types de fret (mémoires déposés au CÉE, Archives portuaires 0460-115-000#8). Dans cette optique, les ralentissements de la croissance, voire le recul des volumes des années 1980, confortaient leur position.

Cependant, lorsqu'on observe l'évolution réelle de ces trafics (fig. 23 et fig. 29) entre 1990 et 2010, on s'aperçoit que l'augmentation fut bien réelle, et assez proche des prévisions du Port, auxquelles personnes n'avaient cru : 12 millions de tonnes ont réellement été manutentionnés à Montréal en 2010 (fig. 23).

Figure 29. Volume de conteneurs au Port de Montréal entre 1967 et 2015 en milliers de tonnes



Sources : de 1967 à 1989 : Archives portuaires ; de 1990 à 2015 : Rapports Annuels du Port de Montréal

Tableau VIII. Évolution du trafic des conteneurs au port de Montréal (1967-2015)

1968 à 1969	21,2%
1969 à 1970	243,8%
1970 à 1974	26%
1975 à 1979	16,70%
1980 à 1984	10,10%
1985 à 1989	4,30%
1990 à 1994	6,50%
1995 à 1999	5,30%
2000 à 2004	3,60%
2005 à 2009	1,20%
2010 à 2014	2,30%

Source : de 1967 à 1989 : Archives portuaires 0460-115-000#6; de 1990 à 2015 :
Rapports Annuels du Port de Montréal

Les modifications internes des enceintes portuaires ont été nombreuses dans la majorité des ports urbains depuis les années 1990. Les investissements consentis par les ports ont été très importants, pour répondre à la nécessité d'augmenter la performance du tronçon terrestre.

Les différences entre les ports sont à présent fortes, et déterminantes pour la hiérarchisation de ceux-ci. La compétition inter-ports s'élargit à l'échelle continentale, les arrière-pays s'accroissent et deviennent de plus en plus concurrentiels. Les compagnies maritimes et les acteurs majeurs de production dirigent désormais les flux économiques mondiaux, sans que les ports puissent facilement les capturer. Ainsi la rentabilité d'un port devient-elle davantage le reflet de forces du marché que celui de l'efficacité de sa gestion (Alberton 2008).

Cependant, l'efficience d'un port lui permet d'être plus apte à s'adapter à un changement de conjoncture, à saisir les opportunités ou à répondre à un danger émanant du marché (Alberton 2008).

Le port de Montréal s'inscrit tout à fait dans cette tendance. Il est donc indispensable pour lui de maintenir la performance de ses installations pour survivre face à la concurrence. Celle-ci se fait surtout avec les ports états-uniens. Or le cadre institutionnel y est davantage favorable à la promotion des ports, qui bénéficient d'une faible taxation territoriale et d'une assistance financière importante²³.

En 1990, le port de Montréal était le plus polyvalent des ports canadiens ; il manutentionnait tous les types de fret. Il était cependant déjà spécialisé dans le trafic de conteneurs, et manutentionnait 46% de tout le trafic conteneurisé canadien et 62% de tout le trafic conteneurisé de l'Est canadien. Il était l'un des trois principaux ports à conteneurs de la façade nord-est-atlantique (Transports Canada 1991 ; ADEC 1994).

Son intermodalité était complète, puisqu'il possédait déjà ses propres voies ferrées et sa cour de triage, relié en interne aux deux grandes voies ferrées nationales, le CN et le CP, ainsi qu'au réseau autoroutier transcanadien. Son vaste arrière-pays lui assurait ainsi un accès facile à une multitude de marchés dans le Nord-Est de l'Amérique du Nord. Il était déjà relié à plus de 200 ports étrangers et se spécialisait dans le transport international puisque 61% de ses trafics participent au commerce extérieur canadien. Le Port de Montréal était alors leader en Amérique du Nord pour le transport maritime dans l'Atlantique Nord, avec 80% de son trafic de 1991.

En 2017, le Port de Montréal est devenu le deuxième port canadien derrière Vancouver, le premier port à conteneurs de la rangée du Saint-Laurent et le 5^{ème} port de la façade nord-est américaine. Son avant-pays s'est étendu mais les navires qui viennent à Montréal s'y déchargent et s'y chargent toujours complètement. En amont de Montréal (rapides de Lachine), le système de la Voie Maritime des Grands-Lacs n'est pas accessible aux navires de plus de 8m de tirant

²³ Archives portuaires 0460-115-000#3; Alberton 2008.

d'eau, ce qui élimine le trafic des navires les plus gros. Les vraquiers adaptés au système Grands-Lacs-Saint-Laurent assurent toujours les liaisons entre Montréal et les ports des Grands-Lacs. Depuis 1964, il est ouvert à longueur d'année et ne connaît plus de trêve hivernale.

Il dispose d'équipements conséquents : 6 terminaux à conteneurs, 6 terminaux de vracs liquides, 3 terminaux de vracs solides, 5 terminaux de marchandises non-conteneurisées, 1 terminal céréalier, 1 installation de conteneurisation du grain et 1 terminal de croisières (site du Port de Montréal). Cependant, son territoire ne s'est que peu agrandi (ANNEXE 3). Il s'étend toujours sur 26 km le long du fleuve Saint-Laurent sur l'île de Montréal, auxquels il faut ajouter les 4 km à Contrecoeur.

La gare maritime est de plus en plus utilisée par les navires de croisières, et le nombre de croisiéristes internationaux progresse fortement.

Les aménagements et équipements effectués sur le territoire du port de Montréal ont permis à celui-ci d'augmenter ses trafics et ainsi de dégager de la valeur ajoutée sous la forme d'impacts économiques et d'emplois.

II-2 Évaluation de la valeur ajoutée et des impacts économiques des trafics portuaires

II-2-1 Évaluation de la valeur ajoutée (ANNEXE 6)

À Montréal en 2011, la valeur ajoutée est bien supérieure pour le cargo général non conteneurisé (337,68 \$/tonne) que pour les autres types de fret (tab. IX). En effet, il s'agit généralement de produits dispendieux qui nécessitent une main d'œuvre importante. Le coefficient multiplicateur est au contraire assez faible pour les vracs liquides (10,35 \$/tonne), les produits pétroliers (10,02 \$/tonne) et les céréales (9,53 \$/tonne), en raison de plus faibles interventions humaines, et ce, indépendamment de leur valeur intrinsèque. Le coefficient multiplicateur est deux fois supérieur pour les autres vracs solides (20,66 \$/tonne) en raison d'une manutention plus complexe. Enfin, les conteneurs génèrent un assez fort impact

économique (41,34 \$/tonne) dans la mesure où la valeur moyenne des produits est assez forte et que la manutention est assez complexe et technologique (ADEC 2012).

Tableau IX. Valeur ajoutée (en \$/tonne) par type de fret pour le calcul d'impacts économiques à Montréal en 2015

Conteneurs	Cargo Général	Céréales	Autres vracs solides	Produits Pétroliers	Autres vracs liquides
41,34	337,68	0,17	20,66	10,02	10,35

NB : le modèle de Ports Canada 1990 est utilisé pour les calculs de la valeur ajoutée à Montréal par ADEC 1994, ADEC 2012 et Comtois & Slack 2015.

Les valeurs ajoutées des différents types de fret à Montréal sont le résultat complexe du prix des denrées et surtout des opérations logistiques nécessaires pour son transport. Elles laissent apparaître de profondes différences (tab. IX).

- 1) Les frets à forte valeur ajoutée : À Montréal, la plus forte valeur ajoutée est dégagée par la manutention du cargo général (337,68 \$/tonne), qui nécessite beaucoup de main d'œuvre, de faibles investissements matériels et qui concernent généralement des produits de forte valeur.
- 2) Les frets à valeur ajoutée moyenne : Ce sont les conteneurs, en raison de la valeur moyenne du fret transporté et du nombre assez important de main d'œuvre nécessaire. Mais cette valeur ajoutée est minorée par les investissements importants nécessaires à la manutention (grues, systèmes de traçabilité, etc.). À Montréal, la valeur ajoutée des conteneurs est de l'ordre de 5 fois moins importante que celle du cargo général.
- 3) Les frets à faible valeur ajoutée : Ce sont les vracs liquides (produits pétroliers ou autres), et les vracs solides. Certains sont des flux de transit (céréales et produits pétroliers) ne nécessitant que peu de main d'œuvre ou d'interaction avec le territoire (transport terrestre, valorisation logistique). À Montréal, les vracs solides génèrent deux fois moins de valeur ajoutée que les conteneurs (41,34 \$/tonne), et les autres types sont aux alentours de 10 \$/tonne seulement : vracs liquides (10,35 \$/tonne) ; produits pétroliers (10,02 \$/tonne) ; céréales (9,53 \$/tonne) (Comtois & Slack 2015). Seuls les vracs solides génèrent deux fois plus de valeur ajoutée (20,66 \$/tonne).

La valeur ajoutée peut varier grandement dans l'espace (Blomme 2014), y compris entre de ports voisins d'une même rangée portuaire. L'évolution dans le temps se fait par à-coups, selon les modernisations et modifications de la chaîne logistique et des conditions de manutention au port. Selon Blomme (2014), ce sont actuellement les conteneurs qui créent le plus de valeur ajoutée dans la rangée portuaire du Bénélux, en raison à la fois des spécificités du produit et des chaînes de valeur qui sont utilisées. Celles-ci ont été optimisées bien plus que les autres chaînes, ce qui explique leur rentabilité. Ainsi, « La valeur ajoutée d'un terminal à conteneurs peut avoir un effet multiplicateur important pour le port et sa région, à condition que la communauté portuaire puisse être impliquée dans l'organisation des transports et de la logistique. » (Blomme 2014). L'optimisation des chaînes des autres types de fret pourrait donc avoir le même effet, à condition que les territoires participent à celle-ci et retiennent les activités par le développement d'activités de transport et de valorisation logistique.

On observe qu'à Montréal, ce n'est pas tout à fait le cas : Montréal tire profit de l'assez bonne valeur ajoutée des conteneurs (41,34 \$/tonne). Mais c'est en grande partie en raison de leurs volumes et non de leur valeur ajoutée intrinsèque. Le cargo général (337,68 \$/tonne) serait donc pour Montréal la meilleure option de valorisation si les volumes pouvaient être suffisants, ce qui a peu de chance d'être le cas. De ce fait, une spécialisation dans le trafic conteneurisé apparaît comme la meilleure stratégie possible pour le Port de Montréal qui réalise ainsi la plus forte valeur ajoutée de la rangée du Saint-Laurent « avec un indice excédent 40% de la position moyenne » (Comtois & Slack 2015).

Ce sont ces valeurs (tab. IX) que nous avons appliquées aux volumes de fret du Port de Montréal (fig. 23) pour calculer les impacts économiques portuaires.

II-2-2 L'évaluation des impacts économiques portuaires (ANNEXE 7)

Notre évaluation des impacts économiques générés par les différents types de flux (fig. 30) met en évidence de profondes modifications dans les montants et la structure de ces retombées.

Ainsi, en 1990, les plus forts impacts économiques sont dégagés par la manutention du cargo général non conteneurisé. Cependant, en raison de la faiblesse et de la chute des volumes, leur part a décliné avec le temps. Ce sont donc les conteneurs qui génèrent la plus forte valeur ajoutée, conjuguant volumes importants et assez forte valeur de la marchandise. Les autres types de fret consolident ces impacts, mais pour une part beaucoup plus faible.

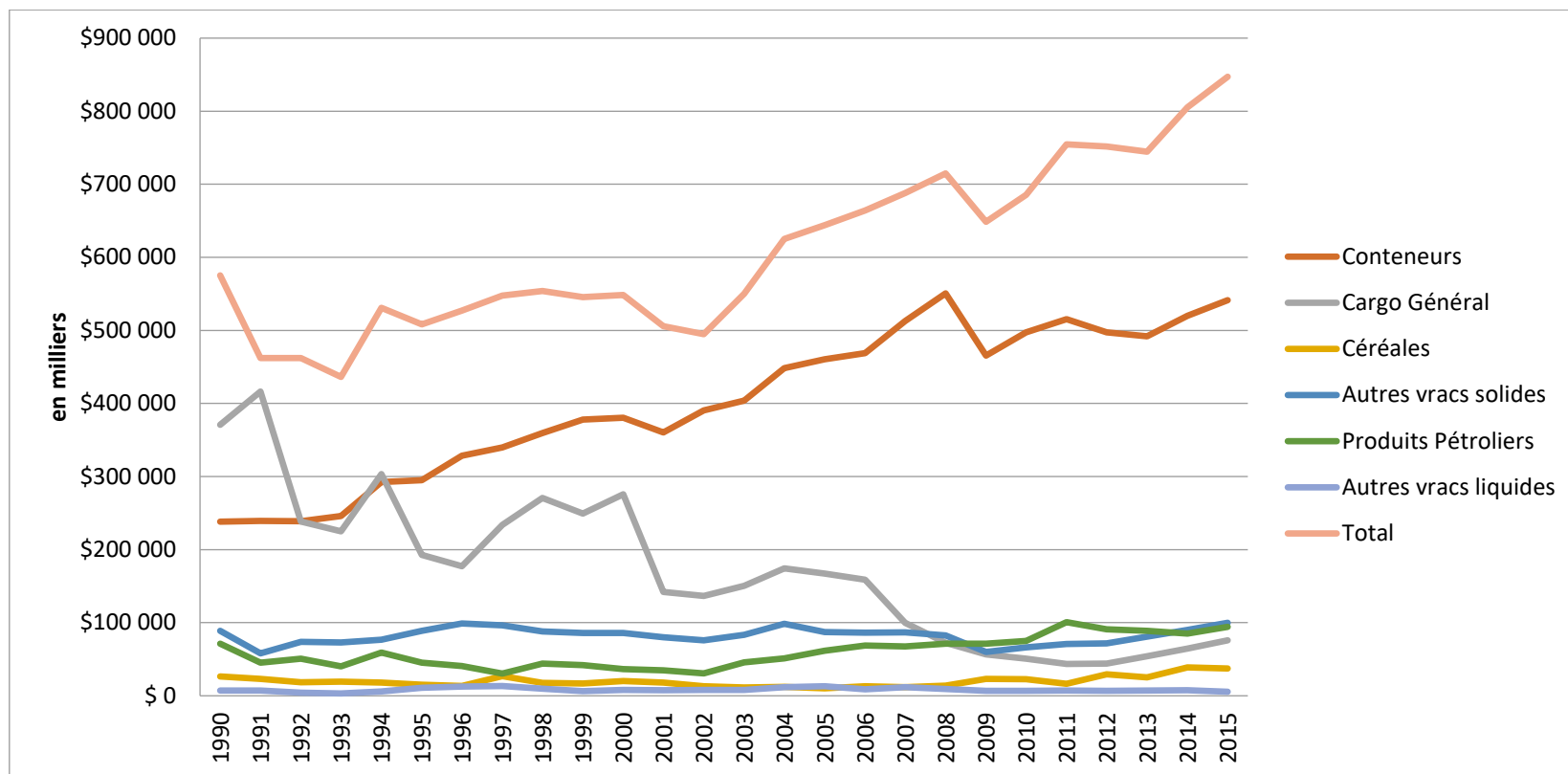
Les impacts économiques portuaires à Montréal sont croissants sur la période 1990-2015, malgré un net fléchissement au début des années 1990 (1990-1993) puis des reculs successifs (2000-2003, 2008-2010 et 2013).

La plus forte évolution des impacts économiques est celle des conteneurs (de 238 284 milliers de CAD à 541 265 milliers de CAD), qui est venue se substituer à celle du cargo général (de 370 773 milliers de CAD à 75 978 milliers de CAD) à partir de 1995 (fig. 30), date à partir de laquelle l'impact du cargo général chute.

Cependant, en raison de la très forte valeur ajoutée du cargo général, leur impact économique n'a été compensé qu'au prix d'une forte augmentation des tonnages de conteneurs. En 2011, les autres types de marchandises possédaient un impact économique beaucoup plus faible que le cargo général et les conteneurs.

Ainsi, malgré des fluctuations dues aux changements dans les flux et les périodes de repli du commerce extérieur, les impacts économiques totaux sont en progression entre 1990 et 2015 (de 575 182 milliers de CAD à 847 167 milliers de CAD). La raison principale est l'accroissement des volumes manutentionnés, et la contribution principale est celle des conteneurs. On observe que la contribution aux impacts économiques de tous les autres types de fret (hors conteneurs) passe de 70% en 1990 à 27% en 2015.

Figure 30. Impacts économiques générés par type de fret à Montréal de 1990 à 2015



Source : calculs de l'auteur d'après les données du port de Montréal et la méthode de Comtois & Slack 2015

Étude transversale

L'étude longitudinale a révélé le rôle crucial du trafic de conteneurs en termes d'impact économique portuaire à Montréal. L'étude transversale permet de préciser cette analyse en offrant des panoramas au fil du temps.

* **En 1990**, le cargo général permet de dégager près de la moitié des retombées économiques (46%), suivi par les conteneurs (30%). Tous les autres frets ne produisent qu'un quart des impacts (fig. 31).

* **En 1995**, les tendances se sont inversées (fig. 32). Les impacts générés par les trafics étaient donc de plus en plus dépendants des flux de conteneurs (45%) et de moins en moins du cargo général (30%). Tous les autres frets continuèrent de ne générer qu'un quart des impacts.

* **En 2000** : Les impacts économiques qui se dégagent des trafics conteneurisés en 2000 (fig. 33) atteignent près de 50% du total (47%), et ceux du cargo général, un tiers (34%). Les autres types de fret génèrent ensemble moins d'un cinquième des impacts.

* **En 2005** : Les retombées économiques (fig. 34) proviennent de plus en plus du trafic des conteneurs (57%). Le cargo général continue de régresser (21% contre 34% en 2000). Les autres types de fret représentent 22%, un peu plus qu'en 2000.

* **En 2010** : Les retombées économiques (fig. 35) provenaient en majorité des conteneurs (69%), très secondairement des produits pétroliers (11%), des autres vracs solides (9%) et du cargo général (7%). Les impacts de ce dernier étaient désormais assez faibles, ceux des céréales et des autres vracs liquides étaient devenus négligeables.

* **En 2015** : Les impacts économiques (fig. 36) restent majoritairement générés par les conteneurs (63%) mais une diversification des sources se confirme. Les autres vracs solides (12%), les produits pétroliers (11%) et le cargo général (9%) dégagent près d'un tiers des retombées.

Figure 31. Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 1990

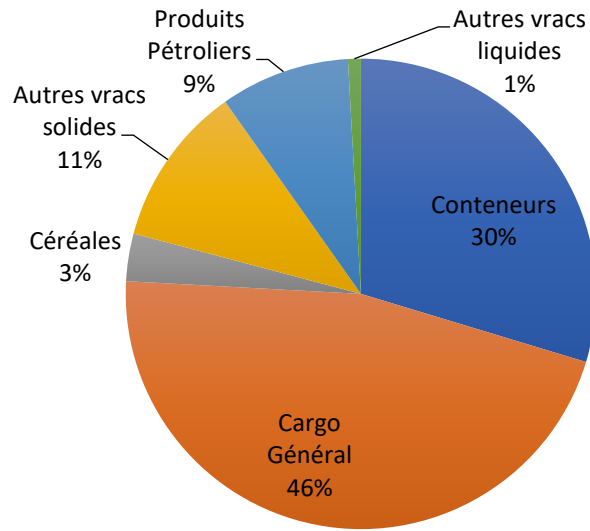
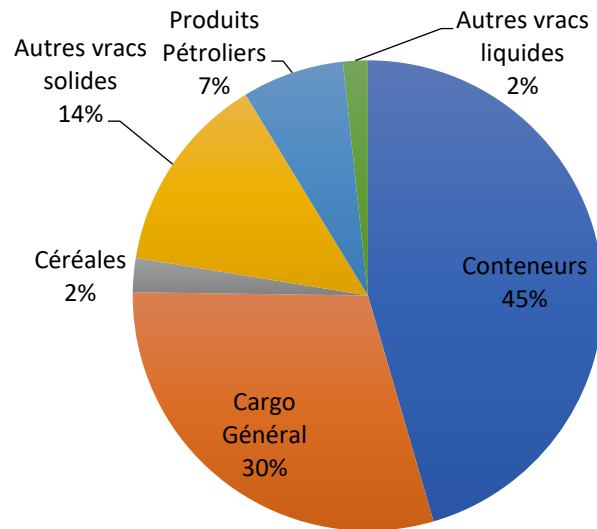


Figure 32. Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 1995



Calculs de l'auteur à partir des rapports annuels du Port de Montréal et de Comtois & Slack 2015

Figure 33. Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 2000

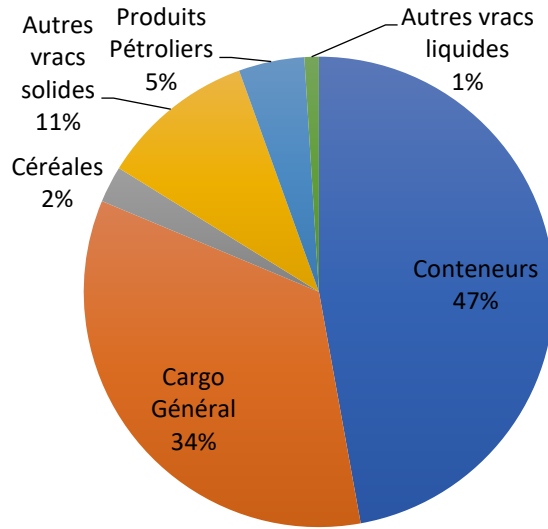
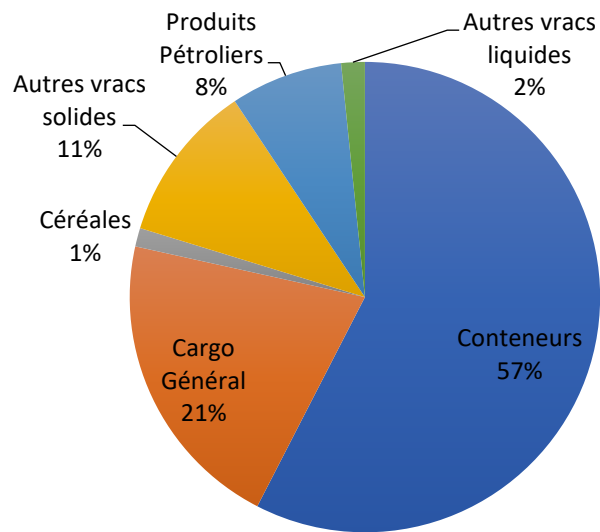


Figure 34. Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 2005



Calculs de l'auteur à partir des rapports annuels du Port de Montréal et de Comtois & Slack 2015

Figure 35. Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 2010

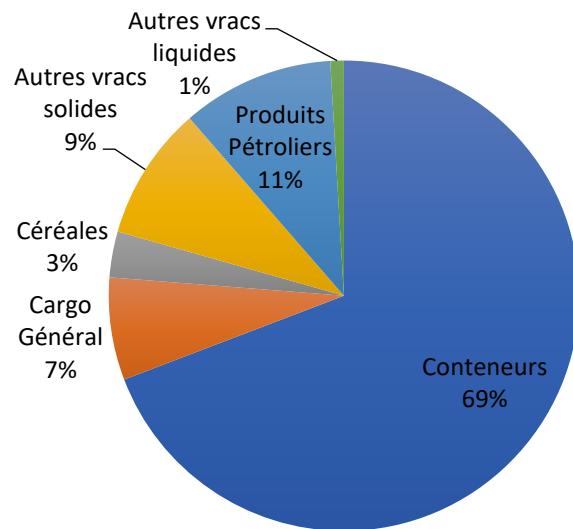
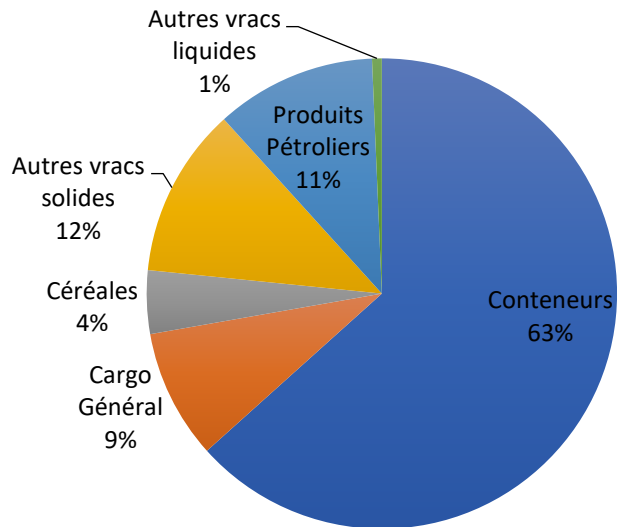


Figure 36. Impact économique des trafics par type de fret à Montréal en 2015



Source : Calculs de l'auteur à partir des rapports annuels du Port de Montréal et de Comtois & Slack 2015

Interprétation

En 1990, malgré la spécialisation dans les conteneurs, le cargo général générait toujours le plus de retombées économiques en raison de sa très forte valeur. À l'inverse, les investissements consentis pour manutentionner les conteneurs en réduisaient la valeur ajoutée. Celle-ci ne pourrait progresser qu'à partir de 1995, en raison de la croissance des volumes.

Le manque d'études entre 1995 et 2012 limite notre capacité à actualiser et enrichir notre analyse pour cette période. Ainsi est-il difficile d'évaluer l'impact du nouveau statut portuaire (1998) ou de l'augmentation de la productivité foncière sur les retombées économiques, s'il y en a eu.

En 2011, notre année de référence (ADEC 2012 ; Comtois & Slack 2015), la diversification volontaire des frets a permis d'atténuer les effets de la crise de 2008. En effet, les conteneurs étaient le type de fret qui a vu son volume le plus baisser à cette date (Pallis & de Langen 2010). Le recul et la difficile reprise des volumes de conteneurs ont ainsi été compensés par l'augmentation des volumes des produits pétroliers et céréales notamment.

En 2015, les impacts économiques dégagés par les conteneurs se stabilisent, devant la difficulté à augmenter les volumes. Les autres produits permettent donc de consolider et de faire progresser encore les impacts économiques sur le territoire.

De grands changements technologiques ont ainsi profondément transformé le port et ses opérations depuis la fin des années 1950 (ouverture de la Voie Maritime et choix de la conteneurisation), et notamment depuis les années 1990 : ouverture à l'année, portail unique informatisé, gigantisme naval. Il nous est difficile d'évaluer l'impact de ces changements dans la génération de la valeur ajoutée portuaire, dans la mesure où les valeurs ajoutées sont calculées pour l'année 2011 (année de référence).

Cependant, on voit bien l'importance de la spécialisation de Montréal dans le trafic de conteneurs. En 2015, leur impact économique représenterait environ 550 millions \$ sur les 850 millions \$ d'impacts totaux. L'impact économique des conteneurs aurait presque doublé sur la période, et les impacts totaux augmenté de plus de 250 millions \$.

De grands changements fonciers (déplacement vers l'Est, notion des grands espaces/conteneurisation et gigantisme naval, Contrecœur) ont accompagné les changements technologiques. Les effets de l'intensification de la manutention sur l'enceinte portuaire sur les impacts économiques sont difficiles à évaluer. Cependant, les prévisions du Port concernant la croissance des volumes de conteneurs se sont révélées assez justes alors que la stratégie d'optimisation du territoire portuaire exigée par la Ville a été payante. Ainsi, le port a été capable d'absorber l'augmentation des volumes sur son territoire montréalais, grâce à la création d'un nouveau terminal (Viau ouvert en 2016) et à la modernisation des terminaux existants. Cependant, cette logique semble toucher à sa fin puisque dorénavant les nouveaux flux seront pris en charge dans le nouveau site portuaire de Contrecœur. Les retombées économiques qui en résulteront seront davantage régionalisées que celles des flux actuels.

Les grands changements de gouvernance (autonomie, commercialisation des terminaux) ne semblent pas avoir eu d'effet majeur sur les trafics et leurs impacts. La diversification secondaire des types de fret pour faire face à la crise est une stratégie de gouvernance qui apparaît nettement. Cependant, celle-ci ne correspond pas à un changement institutionnel.

II-3 Évaluation de l'emploi portuaire dans le Grand Montréal

S'il est difficile de localiser les emplois portuaires sur la période 1990-2015 dans l'aire métropolitaine montréalaise et au-delà, il est néanmoins possible d'en noter l'évolution quantitative à partir de la répartition estimée par type de fret et d'estimer sa répartition sectorielle.

II-3-1 Le nombre et la répartition sectorielle des emplois portuaires (ANNEXE 8)

La question des réductions d'emplois dans le secteur portuaire comme dans tous les secteurs industriels est historiquement une question cruciale pour Montréal, berceau de l'industrialisation au Canada. Cependant, les pertes d'emplois industrialo-portuaires ont eu lieu

dans les années 1960 et 1970, en raison des fermetures d'industries et de la conteneurisation (1967). Ce mouvement était terminé lorsque commence notre période d'étude.

L'étude de 1972 (Ports Canada) estimait à 9 778 les emplois directs générés par l'activité portuaire. L'étude Martin O'Connell de 1988 (Archives du port de Montréal) estimait pour sa part le nombre d'emplois portuaires à 7 291 emplois directs, soit une réduction de 2 487 emplois directs sur 16 ans (ANNEXE 8 tab. XXIV). Elle estimait également à 4 976 les emplois indirects, soit un total de 12 267 emplois portuaires. Ce résultat est très supérieur au nôtre, basé sur les données de 2011, qui évaluait à 4557 les emplois directs et indirects en 1990.

Au-delà des différences méthodologiques, ces différences entre 1972 (Ports Canada), 1988 (Martin O'Connell) et 1990 (calculs personnels à partir de Comtois & Slack 2015) peuvent refléter les profondes transformations réalisées dans les secteurs économiques associés au port. Ainsi, la très grande majorité des pertes d'emplois concernait les débardeurs et les vérificateurs (-2 051 en 16 ans). Leurs effectifs ont ainsi été réduits de plus de la moitié. L'autre baisse importante concerne les employés du port de Montréal, qui passent respectivement de 1 250 en 1972 à 631 en 1988 (-378), soit une baisse de près de la moitié.

Dans les années 1970 et 1980, d'importantes réductions de personnels ont lieu chez les débardeurs/vérificateurs, à cause de l'avancée de la conteneurisation. Après 1983, ce sont les emplois à l'administration portuaire qui se sont raréfiés, en raison du changement de statut et le passage à une autonomie financière.

À partir de la réforme statutaire de 1983, le port de Montréal modifie profondément sa façon de travailler et diminue drastiquement son personnel.

Les autres secteurs portuaires liés aux opérations sont en baisse (réparation/ remorquage ; fourniture aux navires ; pilotage), ainsi que les emplois des compagnies maritimes au port (agences/arrimeurs/lignes hors emplois maritimes). Toutes ces catégories d'emplois ont été profondément impactées par la conteneurisation, celle-ci ayant bouleversé le travail de manutention et l'ensemble des opérations.

Par ailleurs, on peut estimer que les réductions d'emplois au port et dans les entreprises liées au port (agences/arrimeurs/lignes) correspondent à des réductions salariales pour restructuration économique dans le cadre de mesures libérales. Il est probable que la grande majorité des pertes d'emplois au Port de Montréal a eu lieu dans un souci de productivité et de rentabilité économique lié au statut de 1983.

À l'inverse, certains secteurs d'emplois connaissent de fortes hausses. C'est le cas des transports terrestres et de l'entreposage (+285, soit environ un cinquième des effectifs), des courtiers et des transitaires (+720, soit le doublement des effectifs) ainsi que des banques et assurances (+162, soit plus du doublement des effectifs). Cependant, ces gains en transport, logistique et AMPS ne contrebalancent pas exactement les pertes : les nouveaux emplois sont moins nombreux et souvent plus qualifiés.

Ainsi, **entre 1987 et 1994**, les pertes d'emplois du secteur portuaire ont été peu nombreuses (ADEC 1994), dans la mesure où l'essentiel des restructurations avait déjà eu lieu. Par ailleurs, l'association qui emploie les débardeurs et les vérificateurs a assuré une sécurité d'emploi à ses membres syndiqués (ADEC 1994). Ils sont ainsi passés de 2 970 en 1987 à 2 910 en 1990 pour tous les ports du Québec. Par contre, les employés du Port de Montréal ont connu une nouvelle diminution significative, de l'ordre de 29% entre 1989 et 1993 (ADEC 1994), qui fait suite aux baisses antérieures. L'essentiel des effectifs est généré par le transport (services maritimes 49% ; transports terrestres 14% ; expéditeurs et consignataires 29%). Les services bancaires et assurances représentent 4%.

L'impact de cette première phase de décentralisation a donc été très fort sur les employés du Port, et bien moindre sur les autres employés du secteur portuaires. Par la suite, les évolutions ont été faibles et reflètent surtout l'évolution des trafics. Nous ne pouvons pas juger ici de l'évolution de l'emploi liée aux changements technologiques.

À partir 1995, le Port de Montréal commercialise ses opérations. Il nous est cependant difficile d'en mesurer les conséquences sur l'emploi dans les terminaux, dans la mesure où nous ne disposons pas d'étude pour la fin de cette décennie. Tout au plus peut-on constater que celle-ci

n'a pas véritablement influencé l'évolution des volumes de fret au Port de Montréal, et donc a priori pas l'emploi qui y est relié. Les débardeurs syndiqués continuent de travailler dans les terminaux, non plus pour le compte du port mais pour celui des opérateurs privés. Ici encore, les modifications technologiques sont probablement plus pertinentes pour évaluer l'évolution de ces emplois, mais les sources manquent.

Entre 2012 et 2015, les études effectuées (tab. X) révèlent que l'emploi portuaire est assez stable et essentiellement dépendant du volume des différents types de fret (calculs basés sur 2011 comme année de référence) à partir des volumes par type de fret (fig. 23) et le ratio (tab. XI).

La comparaison des différentes répartitions sectorielles de l'emploi permet de mettre en évidence les très profondes mutations sur notre période. L'administration portuaire, les transporteurs et les expéditeurs emploient beaucoup moins de personnel en 2015 qu'avant 1990. La productivité du travail a fortement progressé dans ces secteurs, en raison d'un effort très important pour augmenter la performance du tronçon terrestre – c'est-à-dire le transport routier et ferroviaire vers l'arrière-pays. Par contre, on s'aperçoit que de nouveaux secteurs d'emplois se développent, dans les AMPS (*Advanced Maritime Producer Services*, notamment secteur bancaire et assurances) notamment. Par ailleurs, l'augmentation des volumes manutentionnés a permis la hausse des emplois liés aux opérations, malgré les avancées technologiques. L'emploi au port de Montréal, après avoir connu une très forte baisse suite à la première réforme statutaire (1983) est à nouveau en légère progression dans les années 2010 et suivantes (Comtois & Slack 2015).

Tableau X. Répartition sectorielle des emplois portuaires à Montréal en 1972, 1988 et 2015

répartition de l'emploi par secteur économique et nombres d'emplois estimés selon les différentes études											
année	services maritimes		transports terrestres		administration portuaire		expéditeurs et consignataires		banques et assurances		TOTAL
	répartition	nombre d'emplois	répartition	nombre d'emplois	répartition	nombre d'emplois	répartition	nombre d'emplois	répartition	nombre d'emplois	
1972	40	3880	12,5	1223	13	1250	30	2909	2,8	277	9778
1988	47	3436	21	1508	8,7	631	43	3135	1,6	115	7291
1991	43	2831	36	2370	3	197	16	1053	2	131	6584
1993	49	4753	14	1358	4	388	29	2813	4	388	9700
2015	69,9	6232	13,8	1230	5,4	481	3,8	339	7,1	633	8915

NB : ont été considérés : 1) dans les services maritimes, les emplois de débardeur et vérificateur, les services de réparation, de remorquage, de fournitures aux navires et de pilotage. 2) dans les expéditeurs et consignataires, les agences, arrimeurs et lignes maritimes (hors emplois maritimes), ainsi que les courtiers et les transitaires. 3) Les transports terrestres ont été agrégés. 4) Certains emplois de divers ministères gouvernementaux présents en 1988 n'ont pas été pris en compte.

Source : Modèle de Transports Canada 1972, actualisé en 1991. Beauchemin et al. 976 ; O'Connell 1988 ; ADEC 2012 ; Comtois et Slack 2015.

Le nombre d'emplois portuaires a ainsi beaucoup évolué sur la période (fig. 38) : il a doublé entre 1990 et 2015, passant de 4557 à 8222 environ. Cette progression s'explique naturellement par l'augmentation des volumes. Les reculs observés correspondent à des rétrécissements ponctuels des volumes manutentionnés, en raison des crises économiques.

La répartition sectorielle des emplois se stabilise après de profondes mutations : l'emploi au port et dans les terminaux est à présent relativement bas, de même que la masse des débardeurs/vérificateurs et autres emplois aux opérations. Les emplois en transports et logistique continuent d'augmenter, alors que ceux dans le secteur bancaire et les assurances sont peu nombreux mais en croissance continue. Globalement, la tendance pour les emplois faiblement qualifiés est à la baisse et celle pour les emplois qualifiés est à la hausse.

Le chômage qui a résulté des réductions d'emplois concerne essentiellement les anciens quartiers ouvriers et les districts portuaires de Pointe-Saint-Charles, Griffintown, Hochelaga et Maisonneuve des années 1960 et 1970. S'ils restent actuellement parmi les quartiers possédant les plus forts taux de défavorisation, la pauvreté présente dans ces quartiers ne correspond souvent plus du tout aux populations liées au port. Le seul lien qui peut être fait est que les anciens districts portuaires, anciens quartiers ouvriers dépréciés, ont accueilli de nouvelles populations défavorisées (Hochelaga, Maisonneuve, Pointe Saint Charles) ou sont en cours de requalification urbaine (Griffintown). Dans tous les cas, le lien fonctionnel avec le port a été rompu avant 1990 et la défavorisation de ces quartiers est devenue un problème urbain mais non plus portuaire. Nous en voulons pour preuve le fait que le registre foncier dans ces quartiers connaît actuellement des hausses importantes liées au rattrapage de prix très bas pour la ville-centre, et ce malgré la présence du port opérationnel à proximité (mémoire Rayside Labossière, 2016). Le lien est historique mais actuellement ces quartiers évoluent indépendamment du port et la dépréciation du bâti et des espaces publics n'ont pas de rapport avec la présence du port. Une analyse détaillée de l'évolution du foncier serait nécessaire pour valider cet argument. Cependant, il paraît évident que les abords peu soignés de l'enceinte portuaire n'aident pas à la revalorisation des quartiers adjacents.

II-3-2 La structure des emplois portuaires directs selon le type de fret (ANNEXE 8)

Le nombre d'emplois directs et indirects en temps plein par année peut être évalué selon la même méthode que les impacts économiques, grâce à une estimation du nombre d'emplois générés par type de fret (ANNEXE 8).

La répartition des emplois par type de fret (Ports Canada 1991, ADEC 2012) montre l'importance des trafics conteneurisés comme générateurs d'emplois (46,7 emplois/millier de tonnes, ou ratio de 0,467) (tab. XI). Ainsi, les conteneurs génèrent un peu plus de deux fois plus d'emplois que les autres vracs solides et le cargo général par millier de tonnes. Les produits pétroliers et les céréales en génèrent de 5 à 6 fois moins. Quant aux autres vracs liquides, avec 35 fois moins d'emplois générés, leur apport apparaît comme négligeable en termes d'emplois par millier de tonnes.

Tableau XI. Ratio emplois par tonne et par type de fret à Montréal en 2015

Conteneurs	Cargo général	Céréales	Autres vracs solides	Produits pétroliers	Autres vracs liquides
0,467	0,16	0,071	0,204	0,085	0,013

Source : Ports Canada 1991, ADEC 2012 et Comtois & Slack 2015

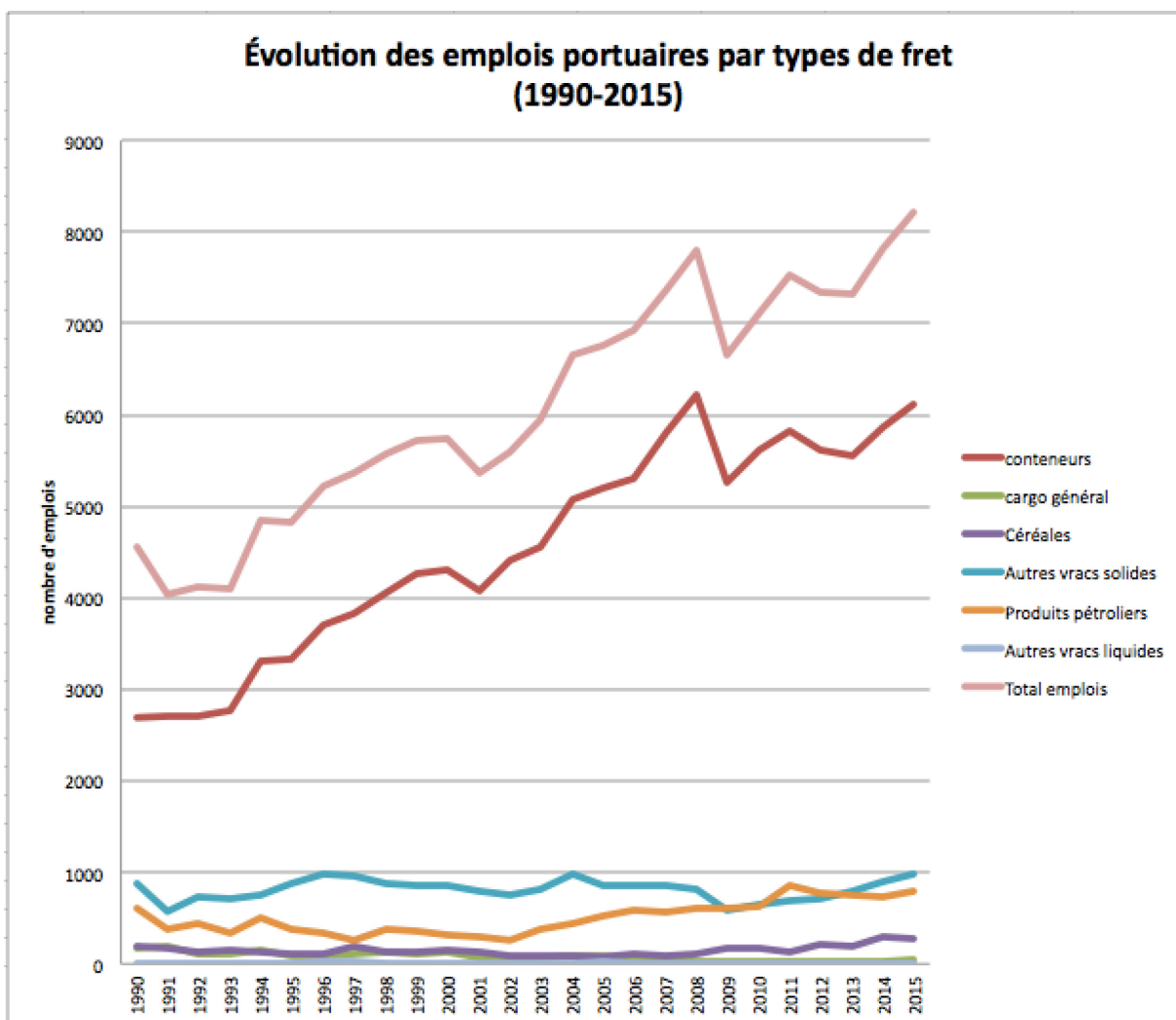
Analyse longitudinale

En appliquant ces ratios (tab. XI), il est possible d'évaluer l'évolution des emplois portuaires à Montréal entre 1990 et 2015 (fig. 37), malgré l'imprécision de ces évaluations. Ainsi, on s'aperçoit que ce sont les conteneurs qui génèrent le plus de main d'œuvre et ce, de plus en plus (fig. 37).

Ainsi, les emplois dans la manutention, le transport et la logistique du conteneur sont les plus nombreux à Montréal, et déterminent la tendance générale des emplois. Les autres types de fret consolident la tendance générale mais ne l'infléchissent que très peu.

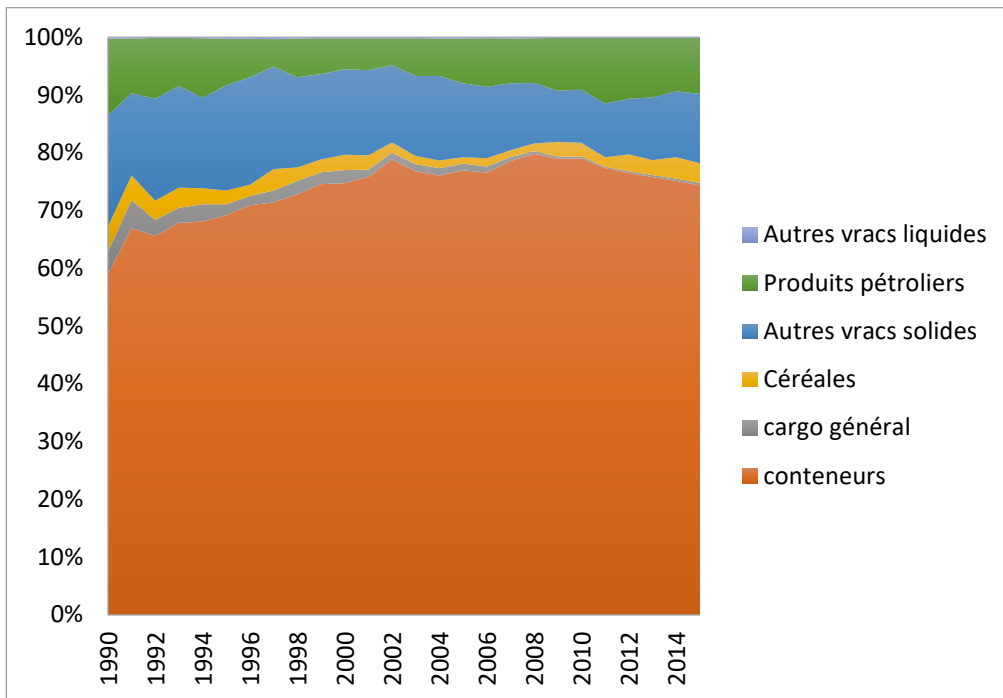
Comme pour les impacts économiques des trafics portuaires, les emplois (fig. 38) sont soumis aux fluctuations des volumes de fret (fig. 23), et les crises économiques se traduisent par de légers reculs des emplois portuaires (1991-93, 2001, 2009, 2013), généralement suivis d'un rattrapage assez rapide (1994, 2004). Pour la première fois cependant, la hausse des emplois qui a suivi la récession de 2009 a été très lente à retrouver le niveau de 2008 (2014), et il a fallu attendre 2015 pour que la croissance des emplois portuaires ne reprenne à Montréal.

Figure 37. Évolution des emplois portuaires par type de fret à Montréal entre 1990 et 2015



Source : Calculs de l'auteur à partir de Comtois & Slack 2015

Figure 38. Emplois portuaires cumulés par type de fret à Montréal de 1990 à 2015



Source : Calculs de l'auteur à partir de Comtois & Slack 2015

Analyse transversale

Lorsqu'on observe la situation de l'emploi portuaire à certains moments, on s'aperçoit que le trafic des conteneurs est déterminant ; il est le principal pourvoyeur d'emplois portuaires à Montréal.

* **En 1988** (Martin O'Connell), les conteneurs génèrent environ 0,6 emploi par millier de tonnes, les céréales, 0,17, les autres produits liquides, 0,16 et les produits pétroliers, 0,06. Cette estimation ne prend en compte que les emplois directs, ce qui rend impossible toute comparaison avec nos propres calculs. Cependant, nous constatons que les céréales ensachées et surtout les autres marchandises générales non conteneurisées, génèrent le plus d'emplois. Il s'agit le plus souvent de marchandises non standardisées ou de produits périssables fragiles et coûteux.

* **En 1990**, les principaux emplois portuaires (fig. 39) se rapportaient aux conteneurs (59%) puis, dans une moindre mesure, aux autres vracs solides (19%) et aux produits pétroliers (14%). Les autres étaient alors assez marginaux (4% au plus par type de fret).

* **En 1994** (ADEC), la majorité des emplois de débardeurs sont accaparés par la manutention des vracs solides (grains, minerais) et les marchandises générales non conteneurisées. Ces denrées sont faiblement automatisées et leur volume, important.

Cependant, le nombre d'emplois par tonne montre que ce sont surtout les autres vracs dégroupés qui demandent de la main d'œuvre (ratio de 2,50). Ce sont ensuite les conteneurs et le Ro-Ro qui occupent beaucoup de débardeurs, en raison des tonnages importants (46,7% des marchandises au Port) et d'un ratio nettement supérieur (0,52) aux autres.

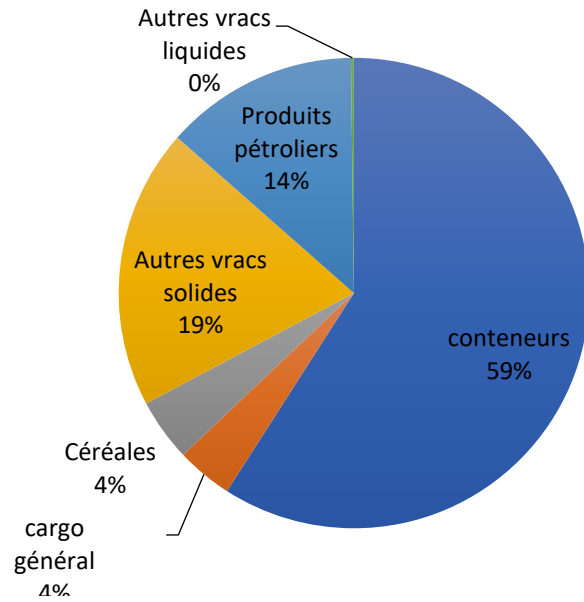
À cette date, l'emploi portuaire à Montréal représente environ 50% des emplois de la rangée du Saint-Laurent (ADEC 1994).

* **En 2000**, les emplois générés par les conteneurs ont beaucoup augmenté (fig. 40), (75%, soit +16 points de %) mais leur hausse ralentit. Les emplois générés par les autres vracs solides et surtout les produits pétroliers ont baissé sensiblement (respectivement 15 et 5%, soit des baisses de -4 et -9 points de %), alors que les autres se stabilisaient à des niveaux très bas.

* **En 2010**, la tendance s'est confirmée : les emplois (fig. 41) étaient massivement générés par les conteneurs (79%, soit +4 points de %), de telle sorte que presque 4 emplois portuaires sur 5 découlaient des flux de conteneurs passant au port de Montréal. Les emplois générés par les produits pétroliers ont progressé à nouveau (9% soit +4 points de %) alors que ceux des autres vracs solides étaient en décroissance (9%, soit -4 points de %), confirmant leur baisse au long terme. Les emplois générés par les autres types de fret sont restés marginaux.

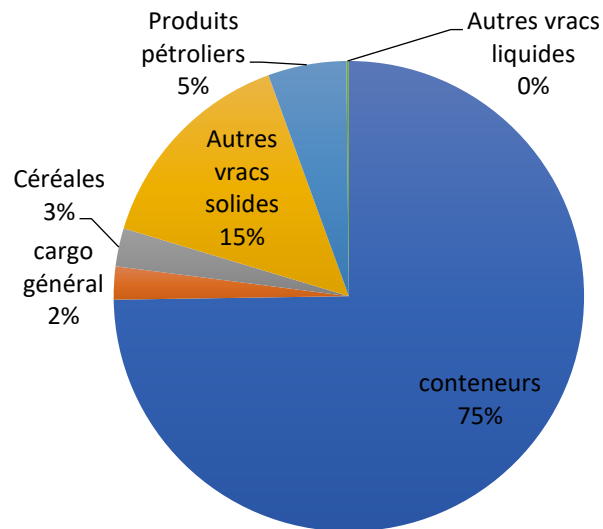
* **En 2015**, les tendances se sont inversées pour presque tous les types d'emplois (fig. 42). On observe un recul pour les emplois générés par les conteneurs (74%, soit -5 points de %), au profit de ceux générés par les autres vracs solides (12%, soit +3 points de %) et les produits pétroliers (10%, soit +1 points de %). Les emplois générés par les céréales se stabilisent à 3%, les autres restent marginaux.

Figure 39. Emplois portuaires par type de fret à Montréal en 1990



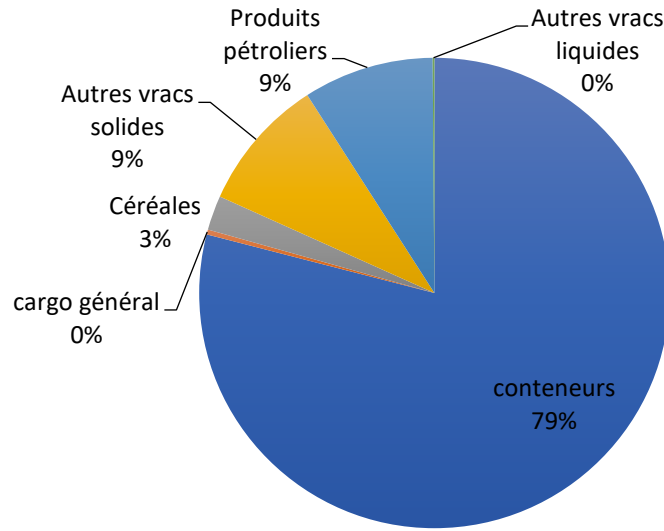
Source : Calculs de l'auteur à partir de Comtois & Slack 2015

Figure 40. Emplois portuaires par type de fret à Montréal en 2000



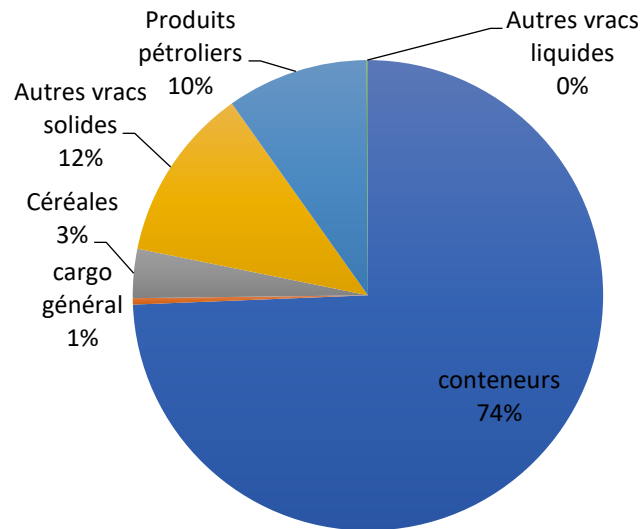
Source : Calculs de l'auteur à partir de Comtois & Slack 2015

Figure 41. Emplois portuaires par type de fret à Montréal en 2010



Source : Calculs de l'auteur à partir de Comtois & Slack 2015

Figure 42. Emplois portuaires par type de fret à Montréal en 2015



Source : Calculs de l'auteur à partir de Comtois & Slack 2015

Jusqu'en 2015, on peut observer une tendance de fond, l'importance des emplois générés par le trafic de conteneurs. Cette évolution générale cache de profondes modifications dans la répartition des emplois, en raison de l'évolution des différents types de fret. Ainsi, la forte croissance des conteneurs explique à elle seule cette évolution, alors qu'il apparaît que les autres types de fret n'influencent pas beaucoup l'évolution. D'une part, certains types de fret ne génèrent pas beaucoup d'emplois (vracs liquides, céréales et produits pétroliers et même le cargo général). Par ailleurs, la part de certains types de fret est assez faible dans le volume total des marchandises manutentionnées (vracs liquides et cargo général), ce qui rend leur apport en nombre d'emplois assez faible, voire négligeable. Ainsi, les vracs liquides et le cargo général ont un impact en termes d'emplois que l'on peut qualifier de marginal. Pour leur part, les céréales et les produits pétroliers sont surtout des flux de transit. Ceux-ci ne nécessitent généralement que peu d'emplois locaux.

Les autres frets fournissent peu d'emplois, soit parce qu'ils nécessitent peu de main d'œuvre (céréales et produits pétroliers), soit parce que les volumes sont faibles (cargo général, autres vracs solides), soit les deux (autres vracs liquides).

A contrario, l'essentiel des emplois sont créés par les conteneurs (46,7% en 2011) et dans une moindre mesure par les vracs solides (20,4% des emplois créés). Mais les volumes des vracs solides ne sont pas suffisants pour que le nombre d'emplois soit très important.

En 2015, les débardeurs sont moins nombreux. Cependant, de multiples emplois dans les secteurs de la logistique et du transport se sont substitués à la manutention très mécanisée. Ainsi, l'emploi portuaire est de plus en plus décentralisé dans l'arrière-pays (Kuipers et al. nd), le long des corridors et des pôles logistiques.

Des secteurs indirects prennent davantage d'importance, comme les AMPS, notamment les banques, assurances et conseillers juridiques. Mais ceux-ci recherchent davantage la proximité des autres activités de leur secteur que la proximité des installations portuaires (Kuipers et al. nd). Ainsi, dans la ville-centre, les emplois portuaires sont moins nombreux, plus disséminés, plus discrets, et de moins en moins directement reliés au port lui-même. Certaines activités

(AMPS) ont même tendance à s'agglomérer à l'échelle mondiale, et donc à désertir certaines villes portuaires (Kuipers et al. nd ; Jacobs et al. 2011).

III ÉVALUATION DU MOTEUR ECONOMIQUE PORTUAIRE

Pour évaluer la fonction de moteur économique du Port de Montréal, il convient de localiser les retombées économiques portuaires (ANNEXE 9) et de les rapporter aux richesses dégagées par le territoire lui-même pour juger de la participation du Port à l'économie du territoire (ANNEXE 10).

Ainsi, nous avons considéré les différentes aires de marché du Port de Montréal et les volumes des trafics conteneurisés totaux, afin d'évaluer l'envergure du Port de Montréal et son évolution.

Par ailleurs, nous avons confronté les retombées portuaires au PIB des territoires à différentes échelles. Cela nous a permis de juger de la participation du Port de Montréal à l'économie canadienne, à différentes échelles (agglomération de Montréal, RMR, Québec et Canada).

Nous pourrions ainsi apprécier la relation économique entre le Port de Montréal et ses différents territoires, principalement la métropole montréalaise.

III-1 Localisation des retombées économiques

La méthode utilisée pour le calcul des retombées économiques ne permet pas de localiser celles-ci. Pour ce qui est des retombées de la valeur ajoutée (hors taxes gouvernementales), l'essentiel de l'activité ayant lieu sur l'île de Montréal, on peut estimer un impact majeur à l'échelle métropolitaine.

L'essentiel des emplois directs et donc des emplois induits ont essentiellement un impact à l'échelle métropolitaine, mais il est plus difficile à évaluer pour les emplois indirects, dont certains peuvent se localiser hors du Québec.

Grâce à l'analyse des aires de marché du Port de Montréal pour le trafic de conteneurs, nous pouvons évaluer les retombées économiques par espace géographique. Sont ici considérés le Québec, l'Ontario, le reste du Canada, le Midwest et le Nord-Est américain.

En 1992 (tab. XII), le Port de Montréal approvisionnait majoritairement le Canada (56%), mais le marché états-unien était très important (44%). Le Québec était son marché principal (30%), le Midwest (27%), le deuxième et l'Ontario, le troisième (22%). Le Port de Montréal était très compétitif face aux ports états-uniens (New-York-New-Jersey notamment), y compris pour le Nord-Est états-unien (11%), son quatrième marché en importance. Il ne semble donc pas qu'un effet-frontière ait existé à cette date : la distance logistique semble alors prépondérante.

Tableau XII. Trafic conteneurisé dans ses principaux marchés (au 30 juin 1992) :

Marchés	En milliers de tonnes	En %
Québec	826	30
Ontario	611	22
Reste du Canada	114	4
s/s TOTAL CANADA	1 551	56
Midwest	753	27
Nord-Est américain	308	11
Reste des États-Unis	175	6
s/s TOTAL ÉTATS-UNIS	1236	44
TOTAL	2 787	100

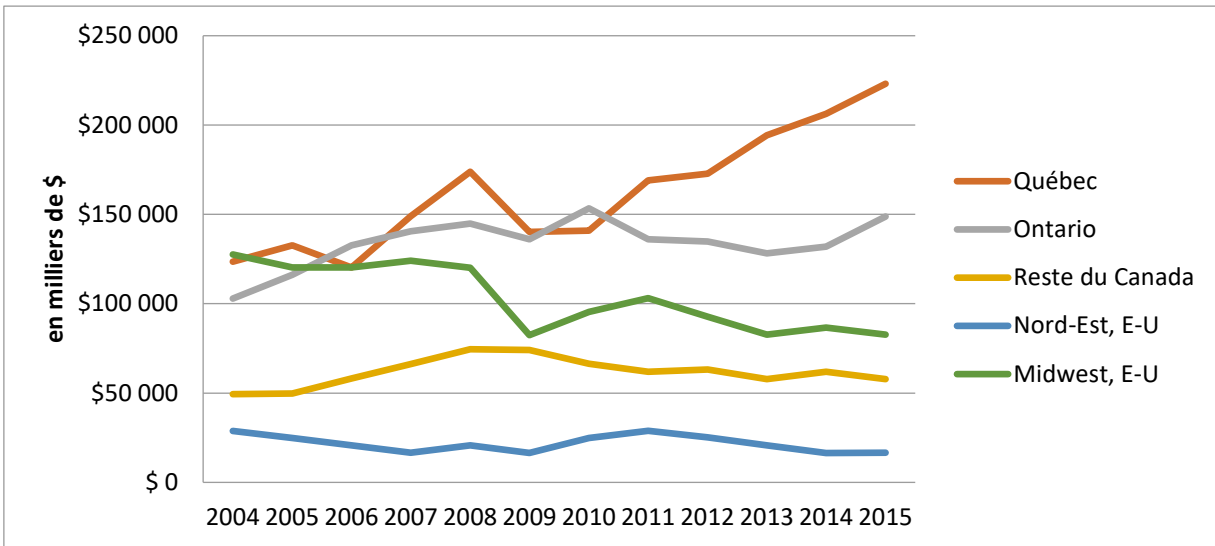
Source : Archives portuaires 0460-115-000

Entre 2004 et 2015 (fig. 43 et ANNEXE 9 tab. XXV), on peut noter un repli significatif des aires de marché sur le marché domestique, canadien d'une part, mais surtout québécois.

Analyse longitudinale

Si les retombées sur le reste du Canada ont peu évolué entre 2004 et 2015, celles à l'échelle du Québec et de l'Ontario ont beaucoup augmenté (fig. 43). Ainsi, la rétention de la valeur ajoutée est-elle de plus en plus localisée dans ces deux provinces. Cette tendance a augmenté fortement à partir de 2010 au Québec et 2014 en Ontario.

Figure 43. Retombées économiques du port de Montréal par aire de marché pour les flux de conteneurs de 2004 à 2015



Source : Calculs de l'auteur à partir des données du Port de Montréal et du modèle de Comtois & Slack (2015)

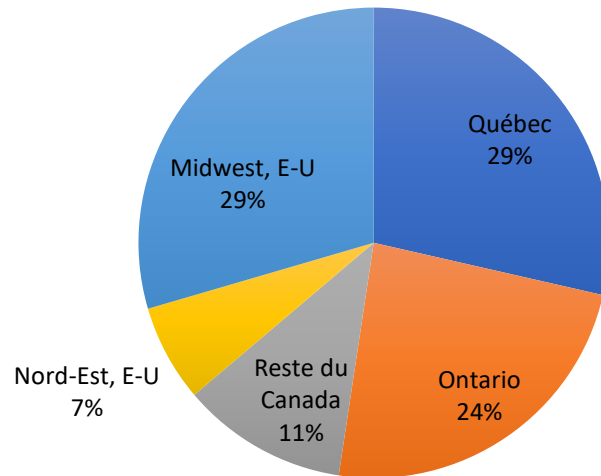
Analyse transversale

* **En 2004** (fig. 44), les retombées au Midwest étaient équivalentes à celles du Québec (29%), et supérieures à celles de l'Ontario (24%). Le reste de l'Amérique du Nord représentait moins du cinquième des retombées (18%).

* **En 2010** (fig. 45), la situation s'était profondément modifiée. L'essentielle des retombées avait lieu au Canada. L'Ontario était devenu le premier marché du Port de Montréal (32%, soit +8 points de %) devant le Québec (29%, stable) et bien avant le Midwest, en net recul (20%, soit -9 points de %). Le reste du Canada avait progressé (14%, soit +3 points de %), si bien que le marché états-unien ne représentait plus qu'un quart de l'aire de marché du Port de Montréal.

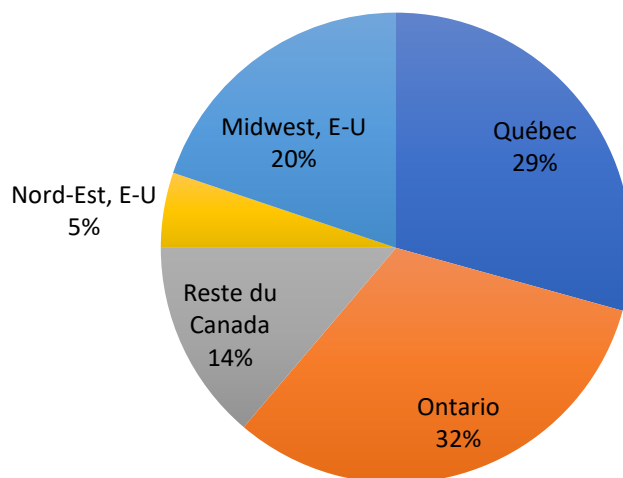
* **En 2015** (fig. 46), la tendance se poursuit : les retombées sont de plus en plus domestiques. L'aire du marché du port se resserre ainsi notablement sur le territoire canadien et plus particulièrement dans l'aire métropolitaine montréalaise. Le Québec redevient la principale aire de marché pour les conteneurs en provenance du Port de Montréal (42%, soit +13 points de %) au détriment de l'Ontario (28%, soit -4 points de %) et le reste du Canada (11%, soit -3 points de %). Le marché états-unien a encore reculé (19%, soit -6 points de %).

Figure 44. Retombées économiques du Port de Montréal par aire de marché pour les flux de conteneurs en 2004



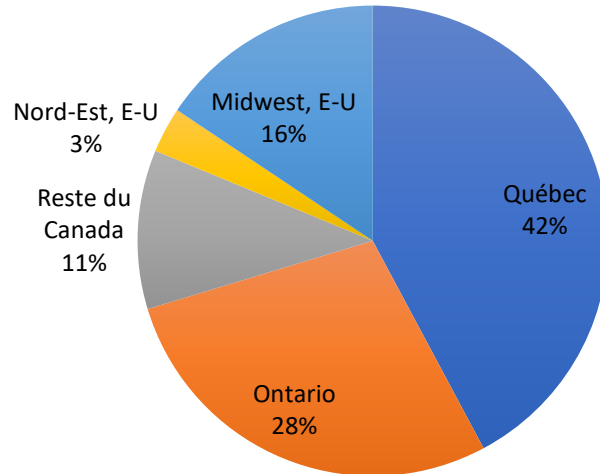
Source : Calculs de l'auteur à partir des données du Port de Montréal et du modèle de Comtois & Slack (2015)

Figure 45. Retombées économiques du Port de Montréal par aire de marché pour les flux de conteneurs en 2010



Source : Calculs de l'auteur à partir des données du Port de Montréal et du modèle de Comtois & Slack (2015)

Figure 46. Retombées économiques du Port de Montréal par aire de marché pour les flux de conteneurs en 2015



Source : Calculs de l'auteur à partir des données du Port de Montréal et du modèle de Comtois & Slack (2015)

Interprétation

Au début des années 1990 le Port de Montréal est un port qui dessert largement le quart nord-est de l'Amérique du Nord en conteneurs, indépendamment de la frontière américano-canadienne. Ainsi, les retombées économiques portuaires s'échappent de moins en moins de l'espace national et ont tendance de plus en plus à s'accumuler au Québec, et secondairement en Ontario pour ce qui est de ces flux.

III-2 Évaluation de la participation portuaire à l'économie des territoires canadiens

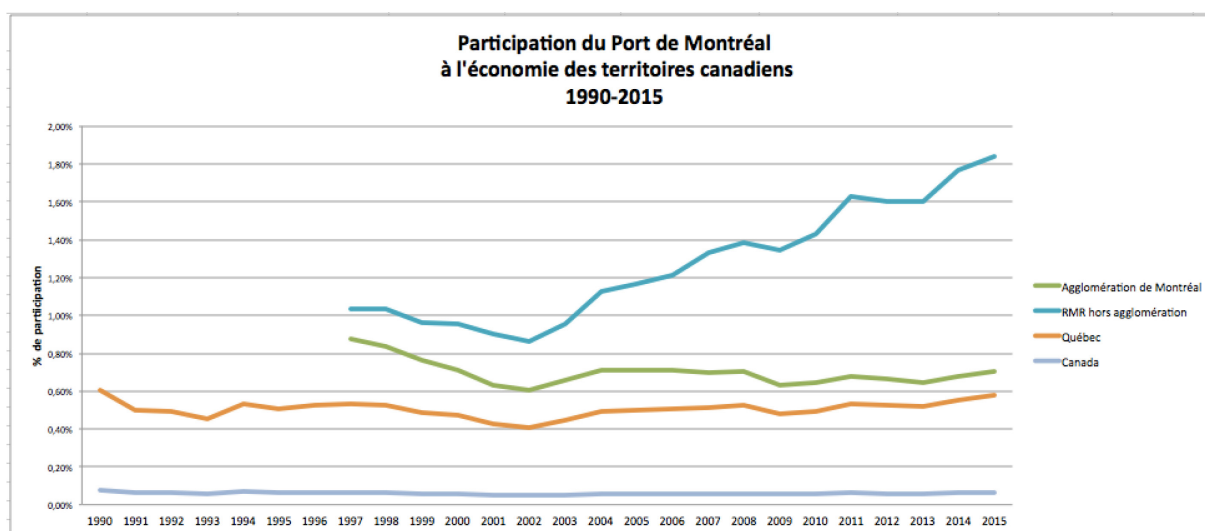
Le PIB du territoire rapporté à l'impact économique portuaire précédemment évalué permet d'estimer la participation du Port de Montréal à l'économie des territoires (extrant du port en \$/PIB territoire en \$).

Lorsque nous observons la participation portuaire à l'économie du Canada, du Québec, de la RMR hors agglomération de Montréal et l'agglomération de Montréal entre 1990 et 2015, nous pouvons dégager quelques tendances (fig. 47).

Tout d'abord, on s'aperçoit que la participation du Port de Montréal à l'économie des territoires canadiens est assez faible, compte tenu de la grande diversité des économies. Mais il ne s'agit là que de la participation directe sous forme d'impacts économiques. Les autres fonctions économiques du port échappent à cette analyse.

D'autre part, il existe une assez grande variabilité de cette participation, et ce surtout aux échelles locales (agglomération de Montréal et RMR hors agglomération) et régionale (Québec).

Figure 47. Participation du Port de Montréal à l'économie des territoires de 1990 à 2015



Source : Calcul de l'auteur à partir des données du *Conference Board*, de l'ISQ et du Port de Montréal

Aux différentes échelles, les tendances observées sont différentes :

* **À l'échelle de l'agglomération de Montréal**, on observe une nette tendance à la baisse de la participation du port à l'économie du territoire entre 1997 et 2002. Par la suite, celle-ci se stabilise, voire augmente à nouveau, entre 2004 et 2008, en 2011 puis à partir de 2014. Le territoire dépend ainsi moins des impacts économiques portuaires en 2015 qu'en 1990.

* **À l'échelle de la région métropolitaine de recensement (RMR) hors agglomération**, la participation du port à l'économie territoriale est forte, et cette dépendance augmente très fortement à partir de 2002, après avoir un peu baissé entre 1998 et 2001.

* **À l'échelle provinciale**, la participation du port de Montréal à l'économie territoriale est inférieure à celle des échelles locale et métropolitaine. Cette participation est très fluctuante sur la période, mais on observe qu'elle est plus forte en 1990 qu'à tout autre moment. En 2015, elle a pratiquement retrouvé son niveau de 1990.

* **À l'échelle nationale**, la participation du Port de Montréal à l'économie du territoire est faible, si bien que les fluctuations apparaissent comme secondaires.

Interprétation

On observe que la participation du port à l'économie territoriale est plus marquée à l'échelle de la RMR hors agglomération qu'à celle de l'agglomération, et que cette participation tend à s'accroître. Il faut y voir la conséquence de la régionalisation des activités portuaires, de leur sortie de l'île de Montréal en raison du développement d'activités logistiques dans l'aire métropolitaine et le développement du site de Contrecoeur. La participation du port baisse un peu dans l'agglomération, ce qui n'est pas le signe d'une baisse des retombées à cette échelle mais probablement celui de la diversification de l'économie de l'île et donc de l'augmentation des retombées économiques non-portuaires.

La construction d'un corridor Ontario-Québec passant par la Rive Sud peut également expliquer la progression de la participation portuaire à l'économie du Québec, alors que les autres ports de la rangée du Saint-Laurent impactent aussi à l'économie provinciale.

La création de pôles logistiques dans l'aire métropolitaine devrait accentuer cette tendance aux échelles locales et régionales dans un avenir proche (Stratégie Maritime 2015).

Les économies du Québec et du Canada sont naturellement plus diversifiées et moins dépendantes du port de Montréal que celle de la métropole montréalaise. Cependant, on observe

que la participation portuaire à l'économie territoriale à ces deux échelles a peu baissé entre 1990 et 2015. C'est particulièrement vrai pour le Québec, dont la participation portuaire remonte après avoir beaucoup baissé dans les années 2000. Le Port de Montréal renforce son envergure régionale, notamment dans la couronne métropolitaine et le reste du Québec, secondairement dans l'agglomération de Montréal. Le caractère national du Port de Montréal reste stable. Bien qu'étant le deuxième port du pays, Montréal occupe une place modeste dans le PIB canadien. Cependant, cette participation ne faiblit pas. C'est bien le signe que le port parvient à conserver son rôle économique national, malgré l'évolution de l'économie du pays.

Les dates de moindre participation du Port de Montréal à l'économie des territoires nationaux à toutes les échelles marquent les périodes de récession de l'économie mondiale (1993 ; 2001-2002 ; 2009-2010 ; 2013). On peut en déduire que l'économie portuaire a été profondément impactée par la conjoncture macroéconomique, et ce dans une proportion supérieure à celle des territoires.

Le Port de Montréal est donc un moteur économique essentiellement local et régional, et un outil de sécurité économique national.

En effet, les ports sont plus sensibles aux fluctuations macroéconomiques que les villes, qui elles sont plus sensibles aux fluctuations méso et microéconomiques (Kuipers et al. nd). Le port de Montréal est donc plus influencé par les fluctuations des marchés et des échanges internationaux, et sa participation à l'économie du Canada baisse lors des crises macroéconomiques. À l'inverse, la ville est plus sensible aux conjonctures nationale et locale, comme une baisse de la production du pétrole canadien ou une crise industrielle. Elle a en effet des liens et un ancrage économique plus profond avec l'économie nationale que le port. Ainsi, les ports servent-ils de soutien économique lors des crises économiques nationales et régionales, alors que leur participation se réduit lors des crises économiques internationales.

IV VULNERABILITES ECONOMIQUES

IV-1 Vulnérabilités économiques du Port de Montréal

Malgré sa bonne santé financière, le port de Montréal possède certaines vulnérabilités économiques.

1- La gestion de l'incertitude face aux choix des grandes compagnies maritimes et aux fluctuations de l'économie mondiale est difficile. La spécialisation du Port de Montréal dans les conteneurs lui a permis de se créer une nouvelle raison d'être après l'ouverture de la Voie Maritime en 1959, sur laquelle il a assis sa prospérité depuis 1967. Mais cette spécialisation le rend également très sensible aux fluctuations de l'économie mondiale dans la mesure où ce type de fret est le plus impacté par les changements macro-économiques (crises économiques, gigantisme naval, renégociations de l'ALENA, CETA, désindustrialisation du Midwest, concurrence de Vancouver pour l'exportation des grains, etc.). Actuellement, le gigantisme naval menace le Port de Montréal qui n'a pas la capacité fluviale (tirant d'eau limité à 11,3 m) pour accueillir les super-navires. Le Changement Global pourrait également entraîner de plus fortes fluctuations des niveaux d'eau, et ainsi réduire la capacité maritime du port à certains moments (Comtois et Slack 2015). Cette vulnérabilité portuaire peut amener le port à adopter une nouvelle politique stratégique qui impactera à son tour le territoire montréalais.

2- Les retombées économiques portuaires remontent un peu sur l'île de Montréal, après avoir baissé beaucoup, grâce à l'intensification de l'activité sur l'enceinte portuaire (terminal Viau) et l'augmentation de la valeur des fret (conteneurisation des grains). Cependant, l'exiguïté du territoire portuaire et la difficulté à en moderniser les opérations dans le futur (coût des investissements, géométrie des terminaux) est une vulnérabilité importante pour le site de Montréal.

Le processus d'intensification de l'activité sur l'île arrive donc peut-être à son terme et les opérations additionnelles seront désormais effectuées à Contrecoeur, ce qui laisse présager non seulement un accroissement de la valeur ajoutée dans l'aire métropolitaine hors agglomération, ce qui n'est pas un problème, mais aussi potentiellement une diminution des retombées économiques sur l'île de Montréal, ce qui fragilise la légitimité du port dans l'Agglomération.

3- Le Port de Montréal doit effectuer des investissements pour rester compétitif face aux ports de la façade nord-américaine et sécuriser son activité (intensification, expansion, modernisation de son territoire). Or ces investissements sont colossaux et de moins en moins compatibles avec l'autonomie budgétaire des APC (Administrations Portuaires Canadiennes).

Entre 1978 et 2013, environ 384 millions de CAD ont été investis par le Port de Montréal sur son territoire (RA2003). Entre 2001 et 2015, les sommes investies ou programmées par le Port de Montréal dans les installations portuaires s'élèveraient à plus de 250 millions de CAD (Rapports Annuels). L'essentiel de cette somme aurait été utilisée pour la rénovation des terminaux, la transformation et l'augmentation de la capacité portuaire des produits conteneurisés.

Compte-tenu de l'évolution des parts de marché, les investissements sont de plus en plus domestiques (Québec et Ontario). En-dehors de ces investissements du territoire liés à l'activité économique, le Port de Montréal peut être amené à adopter des partenariats économiques pour financer des projets de grande envergure. Ainsi, la rénovation de la Gare maritime (2017) a été réalisée grâce à un financement tripartite de 78 millions de CAD : Port 43 millions de CAD ; Ville, 15 millions de CAD ; gouvernement provincial, 20 millions de CAD.

Mais le coût de ces investissements, sur les fonds propres du Port et subventionnés par le gouvernement fédéral, pourraient ne pas suffire en cas de désengagement du gouvernement fédéral (Commission Emerson 2015). Le Port pourrait ainsi voir sa gouvernance s'ouvrir à de nouveaux investisseurs et perdre de son autonomie décisionnelle.

IV-2 Vulnérabilité économique de la Ville de Montréal

L'Agglomération de Montréal est elle-même soumise à certaines vulnérabilités économiques.

1- La baisse des retombées économiques dans l'Agglomération, bien que faible et maîtrisée, est une réalité. Surtout, les nouvelles retombées portuaires ont lieu majoritairement dans le reste de la RMR et au Québec, en raison de la régionalisation des activités portuaires. Le nouveau développement de Contrecoeur, de pôles logistiques et du couloir Ontario-Québec peut mener à

une perte des retombées portuaires pour l'agglomération si celle-ci ne parvient pas à retenir les industries liées au port qui pourraient être tentées de déménager de l'île en raison des disponibilités foncières à bas prix que l'on trouve à Contrecoeur et sa MRC. Ainsi l'Agglomération risque donc de voir ses profits portuaires stagner voire régresser dans le temps.

2- La Ville, l'Agglomération de Montréal et la CMM manquent de maîtrise des orientations économiques et des investissements portuaires. De ce fait, Montréal ne peut poser les gestes pour sécuriser ses retombées portuaires sur son territoire. Pour l'île, le risque est celui d'une catalyse économique à Contrecoeur qui la dévitalise, pour Contrecoeur, le risque est la dépendance économique vis-à-vis du Port.

La CMM, de façon plus générale, doit consolider et rationaliser son projet de Porte d'Entrée continentale de façon à éviter le cannibalisme entre les sites industrialo-portuaires (ZIP) et les pôles logistiques, et à adapter les spécialisations économiques de chaque site en fonction de la localisation : prix du foncier, capital social existant et potentiel, marché, etc.

3- La Ville subit les orientations stratégiques et les activités économiques portuaires dans la mesure où elle doit aménager l'interface pour répondre aux besoins du Port (accès terrestre) et atténuer les nuisances (requalification des abords du port côté municipal). Ces coûts urbains peuvent être énormes, et ne sont pas pris en compte dans les décisions portuaires car ils ne les concernent pas (consultation publique pour la Cité de la Logistique, 31 mai 2017) et sous le prétexte des retombées économiques. Cependant, une activité portuaire est plus répulsive pour son environnement et pas forcément aussi lucrative pour le territoire que de nombreuses autres activités (notamment tertiaires).

IV-3 Vulnérabilités économiques de l'interface ville-port à Montréal

Ces vulnérabilités des acteurs ont des répercussions sur l'interface.

1- Nous constatons qu'il n'existe pas de partage conscient et équitable des dépenses et investissements à l'interface entre la Ville et le Port sur l'île de Montréal. Il nous apparaît que le manque de compréhension fine des apports économiques de chacun et des besoins qu'ils génèrent (en infrastructures, en aménagements, en atténuations, etc.) est un frein très grand à la qualité de l'interface et une source de conflits.

2- Il n'existe pas non plus de politique claire de capture de la valeur ajoutée à l'interface. Le Port se préoccupe de sa relève, la Ville cherche des nouvelles possibilités d'emploi pour ses populations, mais mis à part le projet de jeu-découverte des métiers portuaires développé par CargoM, il n'existe pas de vraie politique pour l'emploi. Or, des filières d'innovation, des pépinières de startups portuaires, logistiques ou maritimes pourraient se développer à l'interface, des activités maritimes supérieures (AMPS) pourraient être encouragées à l'interface pour le plus grand bénéfice de tous les acteurs.

3- Il existe bien peu de concertation économique entraînant des projets communs. Le seul mené à terme en 2017 est la rénovation de la Gare maritime d'Iberville. La construction de la Porte d'Entrée continentale est un projet commun d'envergure, mais qui reste pour l'instant assez abstrait. Les pôles logistiques et ZIP sont de projets ville-port naturels, mais il faut des négociations et un partage de l'effort équilibré entre les acteurs pour que les projets soient les meilleurs pour la localisation considérée.

Ainsi, l'absence de politique économique commune est une vulnérabilité importante pour l'interface montréalaise. Il nous apparaît que celle-ci permettrait de minorer les risques et augmenter la résistance aux événements macro-économiques, car le Port est davantage tourné vers les échanges mondiaux et plus sensible aux évolutions macro-économiques alors que la Ville est davantage tournée et sensible à l'économie des territoires. Articuler les deux leur donnerait beaucoup de résilience et augmenterait la capture de valeur ajoutée possible.

CONCLUSION

La méthode utilisée dans cette étude ne permet que des évaluations et de juger l'évolution des ordres de grandeur. Il est impossible de réduire davantage les imprécisions dans les calculs, dans la mesure où les données territoriales manquent et que les informations commerciales sont protégées par l'industrie portuaire. Notamment, les données portuaires publiques ne communiquent pas les origines et destinations des flux opérés au Port de Montréal. Les investissements effectués sont assez opaques et les données brutes ont été impossibles à obtenir pour la Ville, l'Agglomération et la CMM, et partielles pour le Port.

De plus, les budgets portuaires sont peu détaillés dans les rapports annuels, et ne permettent pas de savoir quelles sont les sommes véritablement réinvesties à l'échelle locale et quelle participation du gouvernement fédéral est nécessaire en plus. La participation des gouvernements, donc de la population via ses impôts, échappe donc à notre analyse, de même que les bénéficiaires enregistrés par le secteur privé relié aux activités portuaires. Or, ces partenaires privés sont très nombreux.

Malgré cela, un certain nombre d'informations très éclairantes ont pu être construites et analysées.

Les retombées économiques portuaires évoluent donc fortement entre 1990 et 2015, et se caractérisent d'une part par une augmentation nette basée essentiellement sur le trafic de conteneurs. À la lecture des analyses ci-dessus, on s'aperçoit que les retombées économiques portuaires à Montréal sont significatives pour les territoires en raison des bonnes performances portuaires. Les volumes manutentionnés sont en croissance, notamment les conteneurs dont la valeur ajoutée est assez forte. De telle sorte que la spécialisation du Port de Montréal dans les trafics conteneurisés permet d'augmenter les impacts économiques et le nombre d'emplois portuaires après la baisse sévère connue dans les années 1970 et 1980. La diversification secondaire observée depuis les années 2000 aide à sécuriser les volumes pour le port et les retombées sur le territoire.

La recherche de marchés à forte valeur ajoutée a orienté le port vers les conteneurs et la conteneurisation des céréales, et la ville vers la reconversion du Vieux Port en espace récréo-

touristique. Tous les deux s'engagent vers une valorisation territoriale plus large basée sur le renforcement de la fonction de Porte d'Entrée continentale de Montréal et la création du couloir Ontario-Québec et de pôles logistiques, autant d'orientations dans lesquelles le port et la ville sont partenaires de fait.

D'autre part, la nature des emplois évolue et la localisation des retombées se régionalise, avec une baisse modérée mais réelle dans l'île de Montréal. Le Port y joue donc toujours un rôle de moteur économique important, mais il est de plus en plus difficile à évaluer spatialement. Les effets indirects et induits deviennent également plus difficiles à analyser en raison de la complexification et de l'intégration des chaînes de valeur.

Le Port de Montréal est donc un moteur économique majeur pour l'agglomération de Montréal, la RMR et le Québec. Le Port possède un avant-pays maritime considérable et concurrence les grands ports de la façade nord-américaine. Cependant, l'envergure économique du Port de Montréal tend à se réduire, pour se concentrer à l'échelle locale et régionale. Le caractère international de son arrière-pays diminue également, puisqu'on observe une diminution de ses parts dans le marché états-unien, et ce malgré la qualité de son système intermodal. Son importance vis-à-vis de la métropole montréalaise, par contre, ne faiblit pas, bien que celle-ci se diversifie et que le nombre d'emplois portuaires y ait beaucoup baissé.

Ces évolutions laissent apparaître un certain nombre de vulnérabilités, liées d'une part à l'importance des investissements nécessaires tant dans l'enceinte portuaire (modernisation des terminaux existants et création de nouveaux terminaux) qu'à l'interface (infrastructures de raccordement au réseau autoroutier, aménagement des zones-tampons pour atténuer les nuisances aux riverains). Par ailleurs, la spécialisation du Port de Montréal dans les conteneurs le rend plus sensible à la conjoncture macro-économique et pourrait être un problème à court terme en raison de l'assez faible tirant d'eau (11,3 m) du chenal maritime du Saint-Laurent.

Dans une démarche d'écologie territoriale, cette étude nous semble très utile, car malgré son imprécision, la localisation des retombées apporte des renseignements très utiles pour les

politiques de capture de la valeur ajoutée. Cela peut aider les décideurs à visualiser quels espaces sont surtout producteurs de richesse, lesquelles parviennent à capturer la valeur ajoutée, lesquels voient leurs ressources drainées au profit des autres territoires sans claire contrepartie économique, lesquels enfin doivent engager des ressources pour atténuer les externalités négatives dégager par les activités que se trouvent, ou non, sur leur territoire. Cela renvoie à la question de la fiscalité municipale et du manque de péréquation, ainsi qu'à la responsabilité sociale de la prise en charge des atténuations par les pollueurs (principe du pollueur-payeur).

Nous constatons également que le manque de proximité relationnelle entre la Ville et le Port d'un point de vue économique est une vulnérabilité à réduire. Le partage équitable des gains et investissements est une garantie de développement équitable du territoire commun, ici la ville portuaire. Dans une démarche de construction de Porte d'Entrée continentale, la mise en place d'une politique économique commune nous apparaît très féconde, comme le montre le projet de rénovation de la Gare maritime d'Iberville.

CHAPITRE 5 : LES PROCESSUS SOCIO-SPATIAUX À L'ŒUVRE À L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL ENTRE 1990 ET 2017

INTRODUCTION

Bien que nombreux et majeurs, les enjeux socio-spatiaux apparaissent encore peu dans la revue de littérature et forment un terrain d'études émergent (De Lara, Woudsma, Hall 2012). Pourtant, les impacts globaux sur le territoire local et notamment sur les communautés riveraines des ports sont croissants et les relations entre les trois groupes d'acteurs (communautés urbaine et portuaire, citoyens) se matérialisent par des pressions ou des résistances aux projets à l'interface. Hoyle (2000) a ainsi modélisé l'importance nouvelle des citoyens et de la société civile dans les relations ville-port et celle-ci a pris de l'ampleur depuis, avec la montée des préoccupations de durabilité et l'abaissement du seuil de tolérance aux nuisances issues de l'activité industrialo-portuaire.

Ces enjeux socio-spatiaux sont de plusieurs types.

Il s'agit d'une part des nombreuses nuisances socio-environnementales générées par les activités portuaires, dont nous ne retiendrons ici que les principales composantes sociales, soit la congestion routière et les nuisances de camionnage (bruit, vibrations, sécurité publique, santé publique), les nuisances paysagères, la privation d'un accès physique à l'eau pour les populations, la fragmentation et l'enclavement de zones résidentielles dans les zones industrielles.

L'ensemble de ces nuisances déprécie l'espace urbain adjacent aux espaces portuaires et pose le problème, d'une part de la gestion des nuisances socio-spatiales à la source pour les ports et d'autre part de l'atténuation de ces externalités et de la valorisation de l'espace urbain par les villes.

D'autre part, l'analyse des enjeux socio-spatiaux pose la question de la dépréciation du foncier, de la vulnérabilité sociale, et de l'attractivité générale des quartiers riverains des ports. Sans faire une analyse détaillée, nous observerons les caractéristiques de ces espaces et les processus positifs ou négatifs à l'œuvre.

Quittant leur site originel, les ports contemporains ainsi que l'industrie de la logistique en plein développement vont rechercher de vastes emprises foncières à faible coût bénéficiant d'une très bonne accessibilité. Souvent, loin de faire concurrence aux fonctions urbaines (résidentielles, commerciales et autres), ils s'implantent dans des localisations délaissées par les populations aisées et riches et les fonctions économiques à forte valeur ajoutée. Ils investissent donc majoritairement les espaces urbains concentrant les populations défavorisées et accentuent la dégradation paysagère et urbanistique de ces lieux, et leur répulsivité. Ainsi, le foncier utilise les inégalités socio-spatiales et en génère d'autres aussi, indirectement (de Lara 2012). C'est pourquoi de Lara (2012) voit dans l'intégration des ports dans les chaînes de valeur un outil de désintégration de l'espace urbain et de fragmentation sociale et donc un outil d'injustice spatiale.

Enfin, la question de l'importance décisionnelle de l'opinion publique et de l'acceptabilité sociale en lien avec les enjeux fonciers nous apparaît comme majeure à Montréal, d'autant plus importante à étudier que l'acceptabilité sociale des projets est à la fois cruciale actuellement pour les ports et très peu documentée d'une manière générale.

Notre démarche passe donc par l'analyse des projets à l'interface dans le but d'évaluer l'acceptabilité sociale, les conflits et les tensions entre les acteurs institutionnels et les populations, puis d'en dresser la typologie.

Nous nous poserons donc les questions de recherche suivantes :

- 1- Comment l'interface évolue-t-elle en fonction des projets et du jeu des acteurs ?*
- 2- Comment se concrétisent les enjeux socio-spatiaux à l'interface à Montréal en 2017 ?*
- 3- Quelles vulnérabilités socio-spatiales pouvons-nous identifier ?*

Dans un premier temps, nous exposerons nos sources et notre méthode d'analyse. Dans un deuxième temps, nous décrirons les deux projets contemporains actuellement à l'interface et analyserons les perspectives des trois groupes d'acteurs impliqués. Nous en déduirons les principaux enjeux socio-spatiaux à l'œuvre actuellement. Dans un troisième temps, nous analyserons ces processus puis nous en déduirons les principales vulnérabilités socio-spatiales du port, de la ville et du territoire commun à Montréal. Enfin, nous concluons sur l'importance de l'axe social pour notre sujet et dans le champ des relations ville-port.

I MÉTHODE DE RECHERCHE

I-1 Sources

De multiples sources ont été utilisées pour analyser les cinq projets existants à l'interface ville-port à Montréal à 2017. Certaines de ces sources sont communes à tous les projets, d'autres leur sont plus spécifiques :

- 1) Les sources communes sont d'une part les documents généraux de la Ville (Plan d'Urbanisme de 2004 ; PMAD 2012 ; SADM 2015) qui permettent de comprendre le contexte des projets de 2017. Nous avons également cherché dans les archives portuaires²⁴ les réactions suscitées par la stratégie « Horizon 2010 » en 1989 et dans les années 1990, ainsi que par le Plan d'Urbanisme de 1992. La lecture d'articles de presse et de visionnage d'entrevues d'acteurs par les médias a complété notre recherche de données. Des entretiens considérant les différents projets ont été effectués avec différents acteurs.
- 2) La Stratégie Centre-Ville : lecture des documents et des mémoires remis lors des consultations publiques à l'automne 2016 (OCPM) ;
- 3) La Gare maritime : lecture des documents rendus publics
- 4) La rénovation du Vieux-Port-de-Montréal : consultation publique du 12 juin 2017

²⁴ Archives APM dossiers N° 0460-115-000 vol. 2, 3, 4, 5, 5bis et dossiers N° 1140-030-000 vol. 8, 9, 10, 11, 12 et 12bis

- 5) La Cité de la Logistique : consultation publique d'arrondissement des 28 janvier, 31 mai et 15 juin 2017 ; réunion d'information des citoyens du 5 juin 2017 ;
- 6) L'expansion portuaire à Contrecœur : entretiens avec des acteurs en juin 2017.

Les consultations publiques pour le projet de « Cité de la Logistique » (arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve) devraient se poursuivre à l'OCPM (date encore indéterminée). L'évaluation environnementale fédérale du projet portuaire de Contrecœur est également actuellement attendue. Certaines décisions d'acteurs pourraient donc venir modifier la situation dans un futur proche.

Nous pensons que la richesse des informations récoltées reflète la variété des avis et nous permet de dégager l'essentiel des données nécessaires à notre analyse de vulnérabilité.

1-2 Méthode d'analyse

Une analyse de contenu qualitative a été menée pour comprendre les projets urbains et portuaires contemporains ; elle a également été utilisée pour préparer les entrevues.

Des entrevues semi-dirigées ont été menées auprès de 21 personnes, soit 7 décideurs urbains, 4 décideurs portuaires, 7 citoyens et 3 universitaires (historien, urbaniste et politologue).

Notre échantillon d'analyse des processus sociaux se compose donc comme suit :

- 1) décideurs urbains : élus aux différents échelons de gouvernance et dans les différents arrondissements concernés par des projets d'interface ; professionnels de l'aménagement et du développement économique travaillant pour les municipalités. Ce sont tous des acteurs travaillant dans le secteur public.
- 2) décideurs portuaires : représentants du port et de l'industrie portuaire, ainsi qu'un consultant en gestion sociale et environnementale pour le MTQ ; ce sont des acteurs travaillant dans le secteur public, privé ou mixte.
- 3) citoyens : résidents des quartiers mitoyens du Port de Montréal, travailleur communautaire et membres de la société civile engagés dans des projets socio-environnementaux. Ces personnes

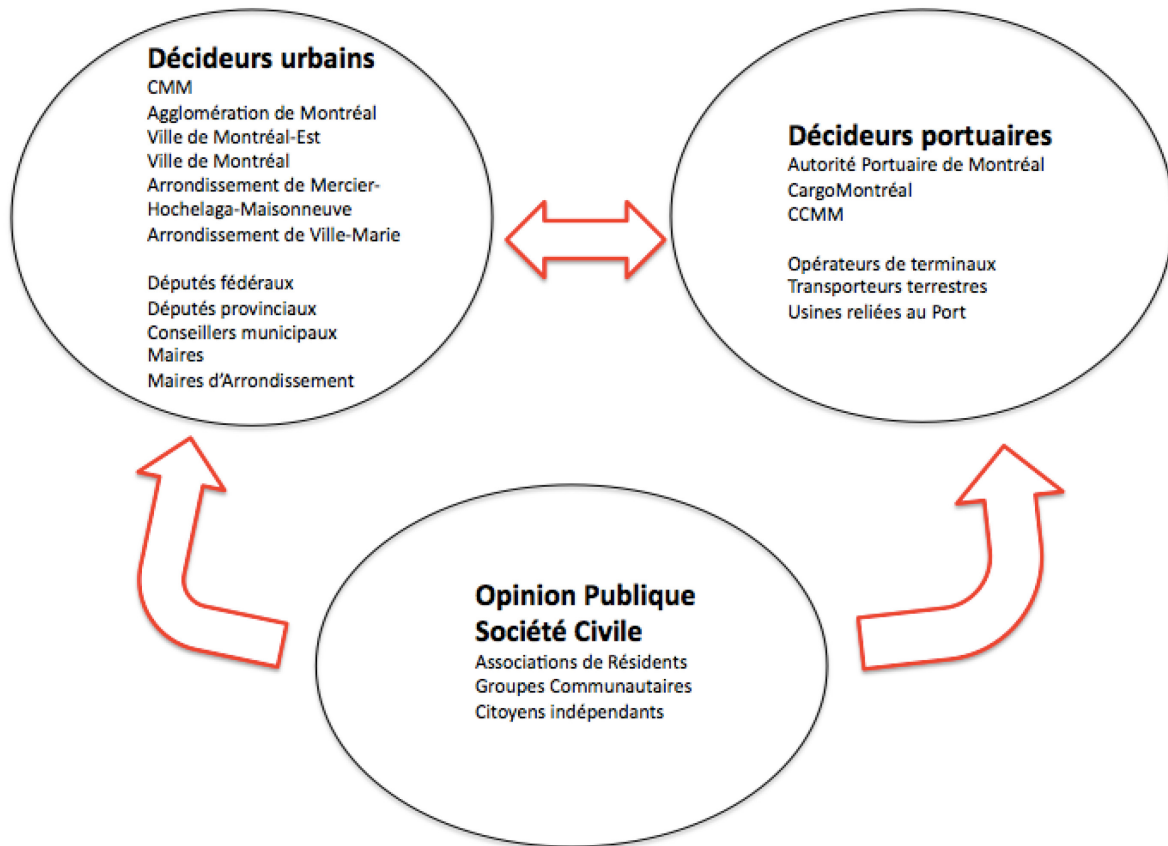
sont toutes particulièrement au fait des projets existants à l'interface et sont d'une façon ou d'une autre engagées dans les débats qui les animent (Comité ZIP, Table de quartier ou de Concertation, groupe de pression).

Les entrevues répondaient à des canevas différents, adaptés au groupe d'acteur concerné. Aux décideurs urbains, il a été demandé quels étaient les enjeux sociaux et les impacts négatifs générés par les activités portuaires sur leur territoire, quelles étaient les actions qu'ils souhaitaient mettre en place pour les réduire, et si les citoyens revendiquaient des actions spécifiques. Aux décideurs portuaires, il a été demandé l'intérêt qu'ils portaient aux impacts sociaux de leurs activités, quelles étaient leurs atténuations actuelles et à venir et quelle était leur position face aux projets portuaires. Aux citoyens, il a été demandé quels enjeux sociaux posaient problèmes dans leur quotidien, la qualité des atténuations existantes, et quelles actions ils souhaitaient pour améliorer la situation.

Les entrevues ont eu une durée variable selon les disponibilités des acteurs. Deux ont duré 30 minutes, les autres ont répondu plus longuement, de 45 minutes à 2 heures. Ces entrevues portaient également sur les enjeux de gouvernance, les enjeux économiques et environnementaux. Les enjeux sociaux ont été largement prépondérants dans la plupart des entrevues, notamment celles avec les citoyens.

Compte-tenu du nombre restreint de personnes interviewées, nous avons choisi d'en respecter l'anonymat en évitant d'une part l'enregistrement des entrevues, d'autre part en ne faisant aucune référence directe (nom, fonction) à leur personne. Par ailleurs, l'emploi du masculin pour les désigner (« acteur », « intervenant », « décideur » et « citoyen ») est un moyen supplémentaire pour éviter leur identification. Ces mesures ont largement contribué à libérer leur parole, rendant de ce fait les entrevues généralement très intéressantes.

Figure 48. L'arène décisionnelle à l'interface ville-port à Montréal en 2017



Source : auteur

Les relations entre ces trois groupes représentent les appels au dialogue et les pressions exercées entre groupes. Elles sont matérialisées par des flèches sur la figure 48.

Loin de se contenter de dialoguer avec la ville, par l'intermédiaire de leurs élus, les citoyens ont eu des contacts directs avec les représentants du port et de l'industrie, notamment dans l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve.

Ainsi, la question de l'importance décisionnelle de l'opinion publique et de l'acceptabilité sociale a surgi durant cette étude et s'est imposée comme un axe majeur de réflexion et de compréhension des processus socio-spatiaux actuels.

La cartographie de l'utilisation du sol à l'interface en 2016 (données de la CMM) nous a permis de juger des disponibilités spatiales et des espaces en mutation, ainsi que la fragmentation urbaine liée à la présence des infrastructures portuaires et ferroviaires dans l'espace urbain.

Une typologie des espaces a été faite pour éclairer les différentes situations analysées, selon les critères étudiés, soit le type de fonctions à venir et le caractère conflictuel ou non du projet.

Enfin, sans en faire une étude exhaustive, nous avons observé l'indice de défavorisation matérielle et sociale (IDMS) de Pampalon et Raymond (2000) à l'interface (ANNEXE 11) dans le but de mettre en exergue d'éventuels enjeux de vulnérabilité sociale liés à l'envergure des projets.

II ANALYSE DES PROCESSUS SOCIO-SPATIAUX

Compte-tenu du caractère prépondérant de la question foncière dans les relations ville-port, de l'envergure des infrastructures requises, ainsi que de l'importance de la proximité euclidienne dans les nuisances portuaires, nous pensons que les enjeux sociaux et les enjeux spatiaux sont indissociables et doivent donc être analysés conjointement.

Nous étudierons la situation à Montréal en 2017 avec une perspective sur 27 ans (1990-2017).

II-1 Analyse des processus socio-spatiaux liés aux projets contemporains à l'interface Ville-Port

En perpétuelle mutation, l'interface est le reflet des volontés et stratégies des acteurs. Initiés par la Ville (« front urbain ») ou le Port (« front portuaire »), ceux-ci suscitent des réactions de la part des autres qui influenceront à leur tour l'évolution de cet espace.

II-1-1 L'interface et ses évolutions

L'interface physique ville-port à Montréal est composée : 1) des espaces en marge de l'enceinte portuaire comportant à la fois des fonctions urbaines et des fonctions portuaires ; 2) des espaces de cohabitations des flux de personnes et de fret ; 3) les espaces habités et verts impactés par les activités portuaires. Ainsi cette interface acquiert-elle de plus en plus une dimension métropolitaine.

Une lecture rapide de l'utilisation du sol permet de déterminer l'étendue de cette zone sur l'île de Montréal (fig. 49) et à Contrecoeur (fig. 52).

Grâce aux documents de planification et les consultations publiques en cours, il est possible d'identifier les principaux périmètres en mutation au sein de cette interface. En 2017, deux périmètres majeurs font l'objet de projets de requalification sur l'île, regroupant quatre projets, ainsi qu'un troisième périmètre à Contrecoeur.

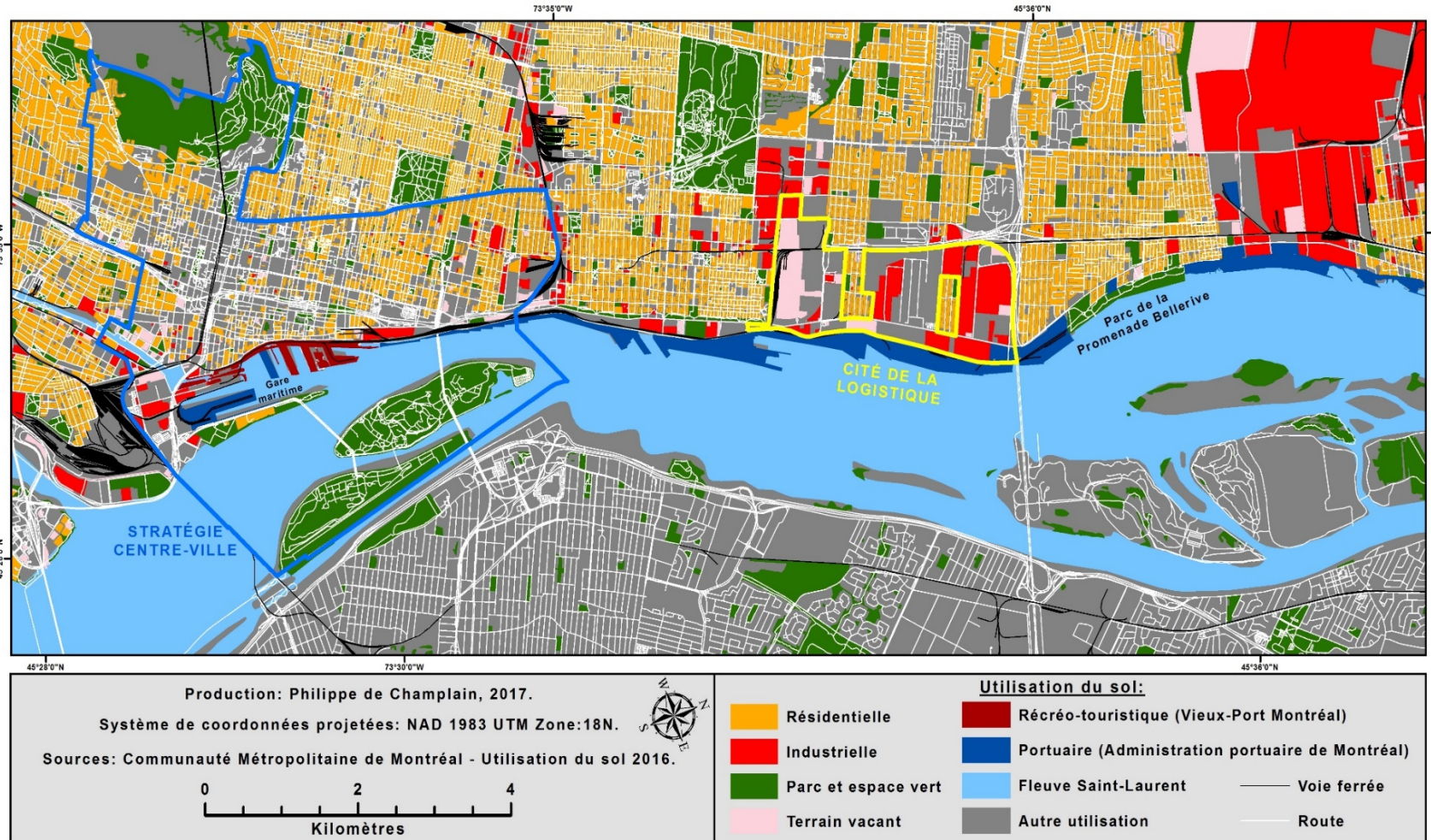
* Le premier périmètre se situe dans le Centre-Ville et regroupe deux projets urbains (l'un municipal, la « Stratégie Centre-Ville ») et l'autre fédéral (la rénovation du Vieux-Port-de-Montréal), ainsi qu'un projet portuaire (rénovation de la Gare maritime). De ce fait, nous avons pu identifier un « **front urbain** » dans l'arrondissement Ville-Marie où les fonctions urbaines gagnent en importance malgré le maintien d'importantes fonctions portuaires (fig. 49 et 50).

* Le deuxième périmètre se situe plus à l'Est, dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Ce « **front portuaire** » à Maisonneuve (« Cité de la Logistique » 2016) consiste moins en une expansion portuaire qu'en la redéfinition des fonctions industrielles à proximité des terminaux à conteneurs (fig. 49 et 51).

* Le troisième est un projet portuaire d'expansion de ses activités. Ouvert dans les années 1990 à Contrecoeur, aux marges de l'aire métropolitaine, ce projet se réactive à partir de 2015.

Ces cinq projets s'accompagnent souvent de certains changements de fonctions économiques, ou de modifications plus fines dans les orientations préétablies. Ils constituent des réactivations d'anciens « fronts » sporadiquement actifs à l'interface.

Figure 49. Occupation du sol à l'interface sur l'île de Montréal en 2016



II-1-2 Le front urbain municipal : la « Stratégie Centre-Ville »

II-1-2-1 Le projet municipal et la position de la Ville de Montréal

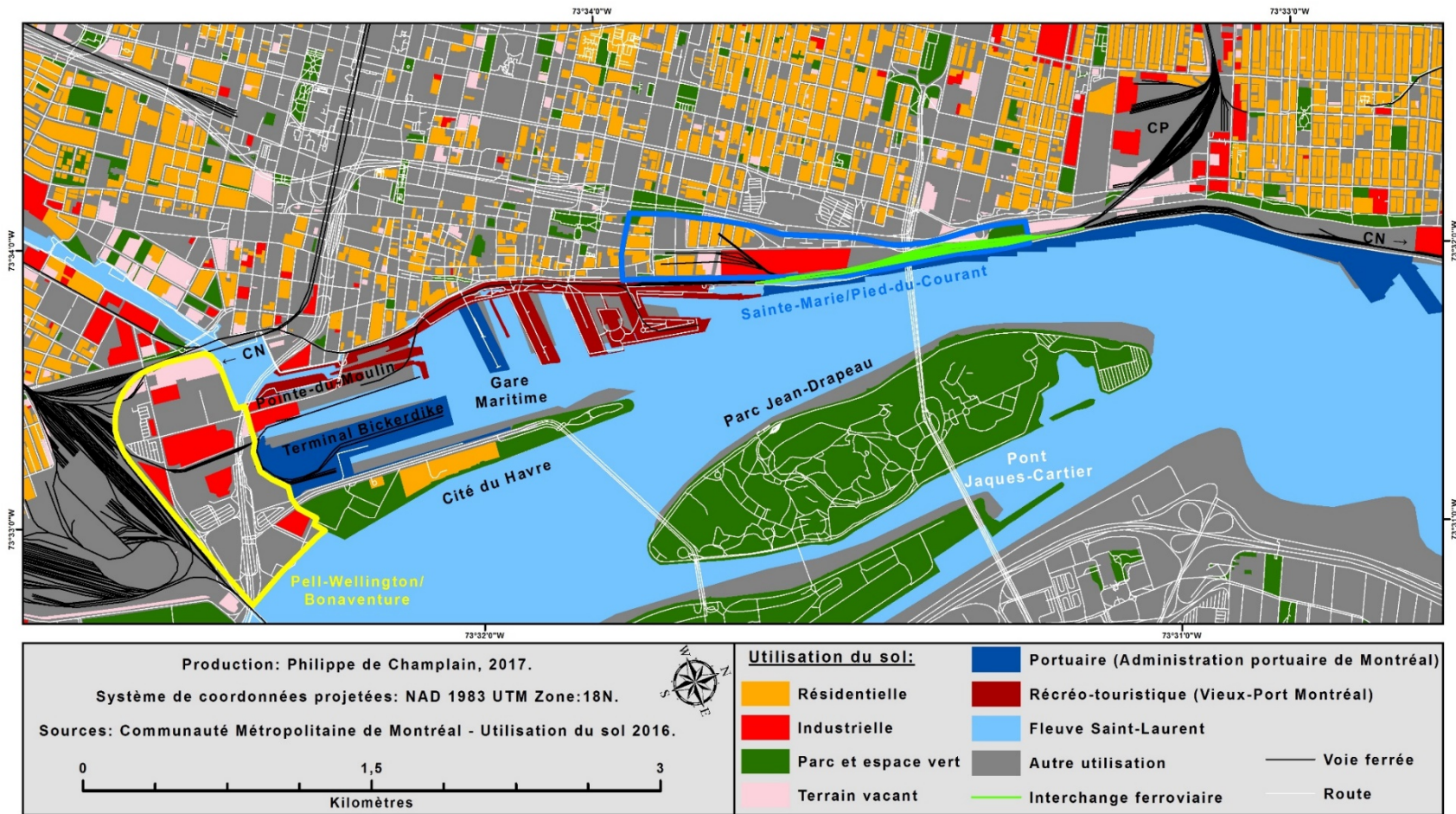
Le projet actuel de « Stratégie Centre-Ville » est un projet porté par la Ville de Montréal et qui s'étend sur l'ensemble de Ville-Marie. Cet arrondissement très particulier, administré directement par la Mairie Centrale, comporte le Vieux-Montréal (district électoral de Saint-Jacques), le quartier universitaire de McGill (district Peter McGill) et les quartiers populaires de Sainte-Marie, à proximité du pont Jacques Cartier. Ont été ajoutés au périmètre les zones industrielles et institutionnelles de la Cité du Havre, du Havre-Bonaventure et de Peel-Wellington, qui s'étendent en partie sur l'arrondissement du Sud-Ouest, mais qui sont séparés de la population résidant Pointe-Saint-Charles par la gare de triage du CN.

Ce projet cherche d'une part à améliorer la mobilité urbaine en renforçant le transport collectif et d'autre part à renforcer la fonction résidentielle dans le centre-ville (fig. 50).

Les espaces industriels actuellement revendiqués par la Ville se situent aux marges du Vieux-Port : Sainte-Marie (brasserie, transport), Cité du Havre et secteur Peel-Wellington/Bonaventure (emprises industrielles diverses et agences fédérales autonomes : Hydro-Québec, Poste Canada). S'y ajoutent de multiples emprises ferroviaires et l'autoroute Bonaventure. La Ville demande également le rapatriement du Vieux-Port dans le domaine municipal pour mieux articuler les projets de l'arrondissement et ceux du Vieux-Port.

Le projet ancien de créer un pôle touristique d'envergure internationale en lien avec le Parc Jean-Drapeau (îles Notre-Dame et Sainte-Hélène, anciennement Parc des îles), est repris et étendu aux berges des quartiers Saint-Jacques, Sainte-Marie et au Pied-du-Courant, pour intégrer la tête de pont du pont Jacques Cartier (fig. 50). Cet élément majeur de la future Entrée Maritime de Montréal comporte notamment un projet de dalle recouvrant la zone d'interchange ferroviaire du Port de Montréal, afin d'offrir à la population un accès visuel au fleuve.

Figure 50. Périmètre urbano-portuaire en centre-ville (2016)



La Mairie Centrale cherche à dialoguer avec les différents échelons de la gouvernance pour obtenir le rapatriement des terrains nécessaires à sa réalisation. Les négociations sont cruciales notamment avec le gouvernement fédéral, qui possède, par l'intermédiaire de différentes agences autonomes le Vieux-Port de Montréal (SIC), le Port de Montréal (APM) ainsi que de nombreux terrains dans le secteur de Peel-Wellington/Bonaventure (Poste Canada et Hydro-Québec notamment).

La Ville sait qu'elle doit composer avec les gouvernements pour pouvoir développer son projet et cherche donc notamment à dialoguer avec le Port pour louer ses droits aériens au-dessus de la gare ferroviaire du port (tête de pont Jacques Cartier, district Sainte-Marie) et cherche à minimiser les impacts des travaux potentiels sur l'activité portuaire, mais également avec les autres agences fédérales.

II-1-2-2 La position du Port de Montréal

Face au projet municipal de « Stratégie Centre-Ville », le Port de Montréal a adopté une attitude essentiellement réactive.

En effet, ce projet a été conçu sans dialogue avec le Port. Or, le projet de dalle à la tête de pont Jacques Cartier, à Sainte-Marie, menace potentiellement les opérations ferroviaires du Port lors des travaux de recouvrement de la zone d'interchange. Initialement fortement opposée à ce projet de dalle, l'Administration Portuaire de Montréal reste à présent, malgré les réassurances de la Mairie Centrale, très sceptique quant à la mise en œuvre du projet. L'opérationnalité de la zone d'interchange est indispensable au Port en tout temps pour démonter et monter les convois ferroviaires confiés au CN et au CP à la sortie de son territoire. Cette zone est donc un espace névralgique pour le Port, le gage de son intermodalité et de sa compétitivité sur les ports concurrents.

Sans apporter à la Mairie Centrale une fin de non-recevoir, le Port maintient sa position et attend de la Ville qu'elle lui prouve que son projet n'affectera d'aucune façon ni les opérations, ni la sécurité du site.

Il nous apparaît que cela rend très difficile la poursuite du projet, qui semble au point mort depuis 2016. Aucun contact direct n'a eu lieu à ce sujet entre la Ville et le Port depuis ce temps.

II-1-2-3 Les revendications citoyennes

Le projet de dalle ayant été très peu médiatisé par la Mairie Centrale, cette partie du projet de la Stratégie Centre-Ville a soulevé peu de réactions de la part de la population.

Des revendications de fenêtres sur le fleuve se manifestent, ainsi que le désir d'ouverture de l'enceinte portuaire ou de partage des berges. Cela s'est matérialisé sous la forme notamment du Village éphémère au Pied-du-Courant (district de Sainte-Marie). Cependant, les réalisations restent rares et ponctuelles. Le projet de dalle, en offrant un accès visuel à l'eau, pourrait satisfaire les usagers, mais ne semble pas être le point principal retenu par les résidents.

En effet, d'une part la congestion de Sainte-Marie en lien avec le pont Jacques Cartier, préoccupe bien plus les résidents, ceux-là mêmes qui sont inquiets des répercussions de l'aménagement de l'Est du Vieux-Port. D'autre part, de fortes inquiétudes secouent les populations modestes et défavorisées de Sainte-Marie concernant le probable renchérissement du foncier et donc du prix des logements après la reconversion urbaine des espaces industriels et la réalisation des nouvelles zones résidentielles dans le cadre de la « Stratégie Centre-Ville » (mémoires OCPM). Mais c'est là une problématique essentiellement urbaine à l'interface, comparable à celle qui émerge au Vieux-Port.

II-1-3 Le front urbain fédéral : le projet de rénovation du Vieux-Port

II-1-3-1 Le projet fédéral et la position de la Société du Vieux-Port

Le Vieux-Port, administré par la SIC, développe un projet de valorisation de son emprise (notamment la Pointe-du-Moulin et le Silo 5 ; fig. 50).

Ce projet se place dans la continuité de la politique « une fenêtre sur le fleuve » (1981) qui a transformé le site originel du port de Montréal en front d'eau urbain pour une grande part. Délaissé par les principales activités portuaires dans les années 1970 en raison de la conteneurisation, et dans l'élan donné par l'Exposition Universelle (1967), le Vieux Port a fait l'objet d'une revendication sociale majeure dès la fin de cette décennie (Paulhiac 2005). Il est confié en 1981 par le gouvernement fédéral à la « Société du Vieux-Port », agence fédérale autonome créée alors pour sa gestion et sa valorisation, puis à la SIC (Société Immobilière du Canada) en 2012. Le Port y conserve cependant quelques installations toujours actives en 2017,

telles que la Gare maritime d'Iberville, le terminal Bickerdike et son administration à la Cité du Havre.

Plusieurs phases d'aménagements urbains sont réalisées durant les années 1980 et 1990, qui reconvertissent les friches industrialo-portuaires en espaces récréo-touristiques d'envergure métropolitaine et nationale ainsi qu'en lotissements résidentiels aux Faubourg Québec et des Récollets (Paulhiac 2005, Courcier 2002), aux marges du Vieux-Port.

Espace d'expansion de la Ville, ce front urbain est ancien puisqu'il se profile dès les années 1970. Plusieurs phases de reconquête du Vieux-Port ont déjà eu lieu et le projet actuel vise d'une part à élargir l'accès au fleuve afin de consolider le pôle patrimonial (Paulhiac 2005) et touristique d'envergure internationale, et d'autre part à développer des projets mixtes (résidences, bureaux, commerces).

II-1-3-2 La position du Port de Montréal

Face à ce projet d'envergure, le Port de Montréal est en situation de force. En effet, il dispose de servitudes perpétuelles pour maintenir ses activités dans le secteur, soit la Gare maritime d'Iberville, l'emprise foncière des voies ferrées du CN, le bâtiment administratif de la Cité du Havre et le terminal de Bickerdike. La communication avec la Société du Vieux-Port est aisée et le dialogue, constant. Les enjeux entourant la présence des activités portuaires sont bien compris par la Société du Vieux-Port, si bien que le projet a été construit en tenant compte des contraintes inaliénables.

II-1-3-3 Les revendications citoyennes

Les usagers apparaissent comme globalement séduits par ce projet très ambitieux. Certaines préoccupations émergent cependant chez les résidents.

D'une part, les résidents de l'Est du Vieux-Montréal (faubourg Québec) sont inquiets de la congestion et des problèmes de stationnement existants ainsi que des conséquences sur leur accès visuel au fleuve (parking étagé prévu) et sur la congestion du quartier.

D'autre part, le maintien des activités portuaires au Vieux-Port est critiqué par une partie de la population, qui souhaiterait se débarrasser de ces emprises (voies ferrées notamment, terminal Bickerdike) perçues comme incompatibles avec les activités récréo-touristiques, bien que la cohabitation des fonctions soit partie intégrante du concept du Vieux-Port-de-Montréal développé dans les années 1980 (Paulhiac 2005).

Les préoccupations exprimées tournent autour des enjeux de sécurité publique (voies ferrées), des limitations à la mobilité sur le site en cas de passage et surtout d'immobilisation des trains du CN sur le Vieux-Port, ainsi que du bruit et de la lumière générés par les activités portuaires. Cependant, les plaintes sont peu nombreuses et relativement saisonnières (été) et le Port est globalement perçu comme un bon interlocuteur.

Quant aux inquiétudes des résidents concernant le développement d'une offre de logement abordable, il s'agit d'un enjeu important mais de nature essentiellement urbaine.

II-1-4 Le front portuaire au Vieux-Port : rénovation de la Gare maritime

Sur le site du Vieux Port, la rénovation de la Gare maritime d'Iberville (fig. 50) s'est achevée en juin 2017 forme un projet tripartite (Port, Ville et gouvernement provincial) réussi qui devrait attirer et retenir sur l'île de très nombreux croisiéristes internationaux, pour le bénéfice mutuel évident des parties prenantes. Un bain public et un belvédère d'interprétation du port sont prévus pour 2019. Le renforcement de la fonction de gare de croisière s'insère parfaitement au projet urbain de développement d'un pôle récréo-touristique d'envergure internationale au Vieux-Port.

Ainsi le Port est-il proactif pour le projet de rénovation de la Gare maritime. Il s'agit de son propre projet, mené en collaboration avec la Ville et le gouvernement provincial. La population a très bien accueilli ce projet, qui bénéficie d'une bonne adhésion sociale.

II-1-5 Le front portuaire dans l'Est de Montréal : la « Cité de la Logistique »

Fortement inséré dans un tissu résidentiel dense et d'espaces verts farouchement défendus par la Ville²⁵, ceinturé de zones industrielles, le Port a été contraint sur l'île d'intensifier la productivité de son sol depuis les années 1990. Depuis, le Port projette son développement foncier à Contrecoeur. Le périmètre de la « Cité de la Logistique » (fig. 51) est ainsi davantage un espace de redéveloppement de l'ancienne ceinture industrielle qu'une expansion du port à proprement parler, même si les industries à y attirer sont reliées au Port.

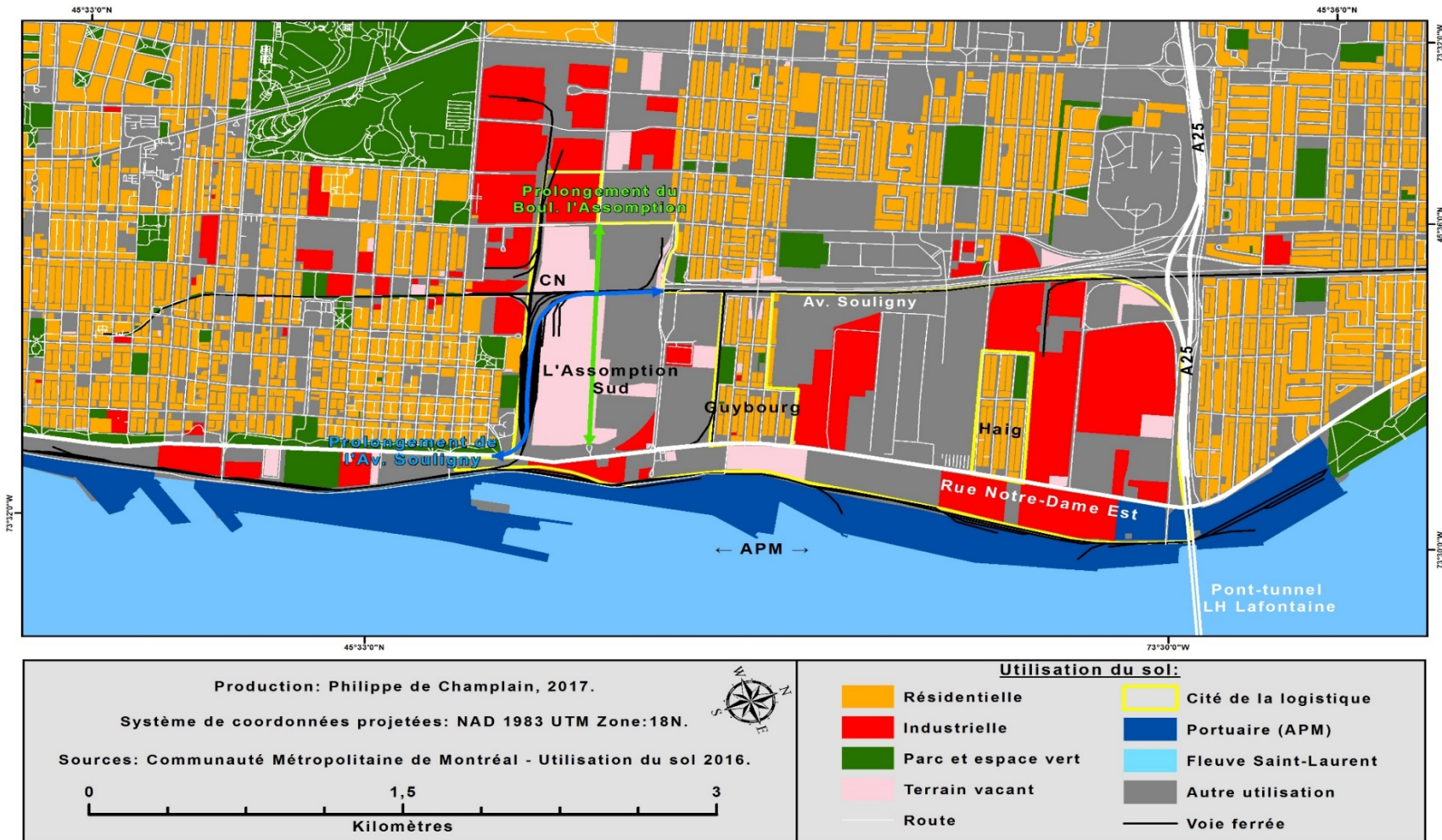
II-1-5-1 Le projet municipal et la position de la Ville de Montréal

Un vaste périmètre en zonage industriel ceinture le port de part et d'autre de la rue Notre-Dame Est dans le quartier de Maisonneuve. Si ces industries sont étroitement reliées au port, elles sont de nature variée (industrie agro-alimentaire, transport et entreposage). De vastes friches ont généralement remplacé l'industrie lourde (notamment la Canadian Steel Foundries) ou encore l'industrie de transformation légère (chaussure, cuir) en raison des délocalisations. Le retrait de l'industrie lourde est complet depuis 2007, et le retrait de l'entreposage extérieur, en 2014. Seul l'entreposage intérieur est désormais permis dans le périmètre.

Les disponibilités foncières sont actuellement particulièrement importantes dans le secteur de L'Assomption Sud (entre les voies du CN et l'enclave Guybourg), 10 000 000 pi² étant vacants ou abandonnés en 2017 dans le secteur. De nombreux projets de revitalisation industrielle ont été poursuivis par la Ville depuis 40 ans, mais aucun n'a encore abouti en raison des contaminations du sol qui multiplient par deux le prix du foncier (Positionnement économique pour le secteur de L'Assomption Sud/A25, 2016).

²⁵ Archives portuaires dossiers N° 0460-115-000 vol. 2, 3, 4, 5, 5bis

Figure 51. Périmètre de la « Cité de la Logistique » (2017)



Ce secteur, cependant, est un emplacement potentiellement attractif pour toutes les industries reliées au port ou nécessitant une très bonne accessibilité. En effet, la rue Notre-dame Est est l'artère urbaine qui permet de rejoindre le système autoroutier du sud de l'île (Autoroute Ville-Marie A720), le pont-tunnel Louis-Hyppolite Lafontaine vers le Sud-Est de la province et les autoroutes A30 et A40. Il existe également un projet de raccordement de la rue Notre-Dame Est à l'autoroute A25. Cependant, bien que déjà présent dans les années 1990, ce projet a peine à aboutir. En 2017, le pont-tunnel Louis-Hyppolite Lafontaine et la rue Notre-Dame Est ont atteint leur capacité et sont fortement congestionnés. Aussi l'accessibilité du périmètre est-elle fortement tributaire du raccordement à l'A25, dont les travaux, à la charge du MTQ, sont en attente d'un tracé définitif. Actuellement, les prolongements de l'avenue de Souigny, du boulevard de l'Assomption ou encore de la rue des Futailles sont envisagés par le MTQ.

Le projet de « Cité de la Logistique » couvre le périmètre de L'Assomption Sud et de vastes terrains industriels et institutionnels (base militaire de Longue-Pointe) pour une superficie de 75 ha, permettant, à terme, de consolider à proximité du port opérationnel une vaste zone industrialo-portuaire (ZIP) sous l'impulsion de la Stratégie Maritime (2015) du gouvernement provincial. Forte de cet appui, la Mairie Centrale souhaite donc ainsi à la fois satisfaire à la politique de consolidation de Montréal comme Porte d'Entrée continentale logistique, aux besoins de la communauté portuaire en termes d'espaces sur l'île, et à ses propres objectifs de développer un pôle économique dans l'Est de la Ville. Tant la Mairie Centrale que la Mairie d'arrondissement cherchent à implanter dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve un pôle d'emploi significatif pour lutter contre le chômage endémique qui fragilise les populations du secteur (8,9% de chômage en 2011). L'orientation prévue est l'industrie agro-alimentaire.

Les entrevues ont cependant laissé transpirer des dissonances importantes entre la Mairie Centrale, très favorable au projet, et la Mairie d'Arrondissement, beaucoup plus divisée et par ailleurs soumise aux pressions tant institutionnelles (gouvernements provincial et fédéral) que citoyennes.

II-1-5-2 La position du Port de Montréal

Bien qu'initié par le gouvernement provincial et la Mairie Centrale, et porté par la Mairie d'Arrondissement, le projet actuel de « Cité de la Logistique » est aussi celui de la communauté portuaire. Si les opérations portuaires ont ainsi beaucoup évolué et se sont densifiées sur l'île, les besoins en espaces logistiques sont cependant criants. Les disponibilités foncières à l'interface sont rares, de petite taille et dispersées dans les tissus résidentiels ou industriels existants. Les terrains industriels en friche à proximité de la sortie du port constituent de ce fait une formidable opportunité pour la communauté portuaire de se repositionner près du Port et de construire un pôle logistique urbain.

La communauté portuaire voit, plus largement, dans ce projet le moyen d'acquérir du foncier à son interface directe, sans pour autant agrandir l'enceinte portuaire.

La proximité immédiate avec la sortie du Port et le futur lien direct vers l'A25 rend cette localisation très pertinente pour débarrasser l'espace urbain du camionnage et des problèmes associés : sécurité publique, vibrations, pollution excessive des gros camions, congestion.

Le terrain de l'ancienne fonderie Canadian Steel, en friche depuis 40 ans, a été acheté par un gros entrepreneur en camionnage, partenaire majeur du Port de Montréal. Ce sont chaque jour 400 de ses camions qui parcourent la ville entre les terminaux à conteneurs et ses installations, situées dans l'arrondissement du Sud-Ouest. Sa relocalisation dans la « Cité de la Logistique » serait un bénéfice net pour lui-même et pour la Ville en termes de réduction d'émission de GES et de PCA, en plus de réduire considérablement la congestion sur l'A720 et la rue Notre-Dame Est.

Ainsi le Port et sa communauté ont-ils une attitude proactive face à ce projet et constituent un groupe de pression majeur mais assez silencieux sur l'espace public. Leurs intérêts sont évidents et concordent dans une large mesure avec ceux de la Mairie Centrale et du gouvernement provincial. Ensemble, ces différents acteurs font pression sur le territoire local pour la réalisation rapide du projet.

II-1-5-3 Les revendications citoyennes

A contrario, les riverains ont adopté une attitude très réactive contre celui-ci, protestation virulente renforcée par la déclaration faite en consultation (28 janvier 2017) que le milieu présentait une « faible résistance sociale ». Les populations du quartier, jusqu'alors résignées à vivre dans un environnement dégradé et à subir les nuisances du camionnage, ont commencé à déposer des plaintes auprès du Port et de la Ville au début des travaux de décontamination du terrain de l'ancienne fonderie (Mobilisation citoyenne pour la gestion du terrain de l'ancienne fonderie) pour marquer leur opposition et leur inquiétude.

Les plus inquiets sont les riverains immédiats du périmètre du projet de la « Cité de la logistique », et notamment les habitants des « enclaves » Guybourg et Haig (fig. 51). Cernés quasiment de toutes parts par la zone industrielle, ces quelques rues résidentielles sont évidemment soumises à toutes les externalités négatives. Outre les problèmes de congestion, les camionneurs sont réputés pour adopter fréquemment un comportement « voyou », et ce en toute impunité. Par ailleurs, les voies ferrées du CN passant dans le quartier sont déjà l'objet de mécontentements (bruits liés à l'entretien et aux réparations 24/7 des wagons et des locomotives). Les bruits venant du port ont augmenté avec l'ouverture du terminal Viau (novembre 2016). La survenue ou l'accentuation de tous ces irritants dans un temps court a véritablement fait exploser le mécontentement social jusqu'alors silencieux.

La population riveraine a entrepris de se constituer en réseaux de voisinage et en groupe d'intérêt afin de combattre le projet de « Cité de la Logistique », perçu comme une menace supplémentaire à leur environnement déjà dégradé et à leur santé. Le reste de la population de l'arrondissement est par contre restée très passive. Beaucoup ont cependant signé la pétition des riverains (6 600 signatures). Cette pétition a permis aux citoyens initiateurs de déclencher un processus de droit d'initiative, et ainsi porter le projet devant une consultation plus vaste. Celle-ci s'est concrétisée en deux temps, par une deuxième consultation menée par la Mairie d'arrondissement (31 mai et 15 juin 2017), et une autre devant l'OCPM (dates indéterminées).

Les citoyens mobilisés revendiquent une participation intégrée au processus décisionnel dans la conception du projet à l'Assomption Sud. Ils refusent pour la plupart le terme de « Cité de la Logistique ». En effet, s'ils reconnaissent le bien-fondé d'une requalification de leur quartier et

de la création d'un pôle d'activité à cet endroit, ils souhaitent y voir s'implanter d'autres industries que la logistique, car ils y voient la création d'un centre de groupage/dégroupage de conteneurs. Ils estiment ce projet perturbant et source de peu d'emplois réels en raison de la robotisation importante de ce secteur d'activités. Ils souhaitent des industries moins polluantes et à plus forte valeur ajoutée, notamment sous forme d'emplois permanents et à qualifications variées, le tout dans un espace de haute qualité environnementale.

Soumise à un environnement déjà dégradé, les populations riveraines sont inquiètes d'une aggravation de la situation. Ils souhaitent que les meilleurs critères environnementaux et d'atténuation des nuisances soient pris, et qu'un projet beaucoup plus ambitieux en termes de durabilité et de cadre de vie soit conçu. Ils ont l'impression que le projet actuel de « Cité de la Logistique » ne pourra respecter ces critères et ils se sentent sous-estimés et méprisés par la Ville en raison de leur situation socio-économique défavorisée.

Cette perception est soutenue par la croyance que la décontamination par encapsulation est une procédure au rabais, ne supprimant pas les contaminants et ne permettant pas le retour à un usage résidentiel et récréatif du sol. Les riverains souhaitent qu'il soit investi dans la bio-décontamination et la décanalisation du ruisseau Molson. Ils souhaitent également qu'un éco-parc industriel ainsi que des espaces verts récréatifs soient implantés sur le périmètre de l'Assomption Sud. Ainsi, ils souhaitent un projet très ambitieux et valorisant pour le quartier, mais ne disposent d'aucun plan de financement, et d'aucun payeur pour ce faire.

Les citoyens mobilisés ont l'impression que la communauté portuaire et le milieu d'affaires, soutenus par le gouvernement provincial, poussent la Ville et l'arrondissement à accepter un projet médiocre dans l'urgence. Ayant enfin trouvé un entrepreneur acceptant de payer la décontamination du sol, la Mairie Centrale aurait conçu sur mesure un projet pour le compte de cet entrepreneur et les intérêts de la communauté portuaire. Tenue à l'écart des négociations, la Mairie d'arrondissement n'aurait ainsi pas anticipé sur la planification et la réglementation nécessaires et se serait ainsi laissée dépasser par le calendrier très serré des instances supérieures et de la communauté portuaire.

Ainsi, le manque de planification d'ensemble en amont du projet inquiète particulièrement les riverains qui estiment que le projet ne peut qu'augmenter la fragmentation urbaine du quartier, isoler davantage les habitants des « enclaves » Guybourg et Haig. Loin d'apporter une réponse à la très faible qualité urbaine du quartier, le projet ne ferait, selon les citoyens mobilisés, que la dégrader davantage. Par ailleurs, le projet n'apporte pas de solution au problème de mobilité des résidents, puisqu'aucun transport en commun n'est prévu pour désenclaver le secteur.

Enfin, les citoyens interviewés sont très sceptiques envers la capacité de la Ville à faire déménager la base militaire (emprise fédérale) en vue d'une reconversion industrielle.

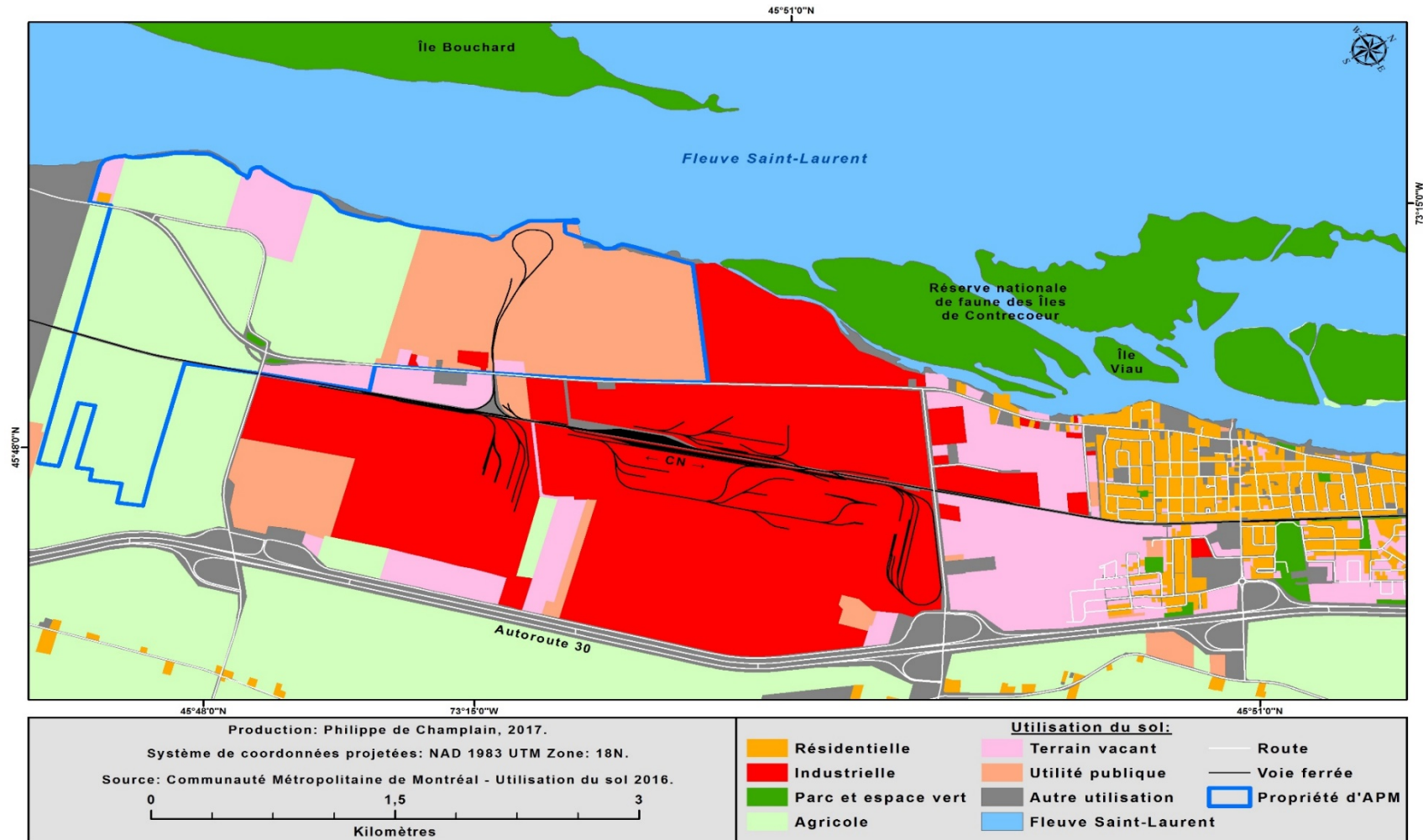
La colère domine donc face au manque de transparence, d'implication et de considération des citoyens par la Ville dans le projet, qui demande une réelle participation démocratique et non seulement une information ponctuelle et tardive dans le processus de décision. Certains pensent par ailleurs que ce projet est le cheval de Troie du Port, qu'il répond à une tactique du Port pour s'étendre sur l'île de façon indirecte.

II-1-6 Le front portuaire en marge de l'aire métropolitaine : Contrecoeur

Bloqué dans sa volonté de s'agrandir sur l'île de Montréal au début des années 1990 (stratégie « Horizon 2010 » 1989) par le premier Plan d'Urbanisme de la Ville (PU1992), le Port a ainsi choisi de réorienter son expansion foncière à Contrecoeur, à 40 km en aval du fleuve, en périphérie rurale de l'aire métropolitaine (fig. 52).

Contrecoeur est une municipalité de la MRC de Marguerite-d'Youville, en Montérégie, qui a intégré la CMM en 2001. Y cohabitent depuis les années 1950 des activités portuaires (vrac solide), industrielles lourdes (métallurgie), extractives (carrière) et agricoles. Cette municipalité rurale est progressivement devenue banlieue de Montréal à la faveur de son accessibilité (A30), de ses disponibilités foncières à bas prix et d'un environnement naturel régional agréable. Le front portuaire actuel consiste en la réalisation d'une expansion du site portuaire actuel à laquelle s'ajouteraient une ZIP et un pôle logistique.

Figure 52. Le projet d'expansion portuaire à Contrecoeur (2015)



II-1-6-1 Le projet portuaire et la position du Port de Montréal

Entre 1988 et 1992, le Port de Montréal a acquis le terminal de vrac solide privé de Contrecœur (1 quai) ainsi que d'importantes réserves foncières (468 ha). Laissés jusqu'à ce jour en terres agricoles locales ou en friches, ces terrains attendent les besoins du port pour un développement industriel. Grâce aux optimisations successives du site de l'île de Montréal, le Port n'a jusqu'à présent pas eu besoin des terrains, mais il a enclenché depuis 2015 une procédure de consultation afin de réaliser enfin le projet de création d'un terminal à conteneurs qui viendrait manutentionner les volumes à venir, que ne pourront pas gérer les terminaux actuels de l'île de Montréal. L'expansion portuaire à Contrecœur permettra à terme de manutentionner 1,15 tonnes EVP/an de conteneurs, sur une superficie identique à celle de l'enceinte de Montréal. Différentes phases sont envisagées, pour accompagner la croissance des besoins de capacité du Port. Une ZIP et un pôle logistique seront intégrés ou riverains du site.

Choisi parmi onze sites potentiels à la fin les années 1980, le site de Contrecœur répond à tous les critères du Port de Montréal : excellente accessibilité maritime (proximité du chenal maritime et possibilité de dragage sur une faible superficie, bonnes conditions hydrologiques) et terrestre (connexion directe à l'autoroute A30 et aux voies du CN), grande disponibilité foncière à bas prix avec possibilité de zonage industriel (situation des années 1980), bonne acceptabilité sociale et accueil très favorable avec les décideurs urbains locaux, et enfin noyau industrialo-portuaire préexistant à développer.

Le projet concerne un nouveau terminal à conteneurs de 1,15 millions d'EVP/an (équivalent vingt pieds par an) comprenant 2 postes à quai, 1 aire de manutention, 1 cour ferroviaire et 1 gare de triage et des infrastructures de soutien. La capacité maximale à terme du site devrait être de 3,5 millions d'EVP/an. Cela devrait en faire un pôle portuaire équivalant voire supérieur à la capacité sur l'île de Montréal, en raison de sa modernité.

La qualité de ce site est tempérée par la proximité d'espaces naturels de grande valeur, ce qui introduit une contrainte environnementale au projet et fragilise son acceptabilité sociale auprès de certaines populations.

Le Port de Montréal, en partenariat avec les décideurs urbains et des groupes d'actions environnementales locaux cherchent une solution à ce problème qui soit avant-gardiste à la fois aux niveaux social et environnemental pour l'Amérique du Nord. La préservation du cadre de vie et des activités récréo-touristiques sont des prérequis à l'acceptabilité sociale du projet, ce qui semble bien compris par le Port.

II-1-6-2 La position de la Ville de Contrecoeur

Ce projet est l'initiative du Port de Montréal et son calendrier est dicté par les besoins de celui-ci. La municipalité et la MRC sont en position d'attente de sa réalisation. Depuis les années 1980, les relations entre le Port et ce territoire sont très bonnes, les décideurs urbains ayant de tout temps cherché à étendre les activités portuaires et à favoriser les effets d'agglomération avec les industries reliées. Si des synergies sont possibles avec les industries déjà en place, les décideurs urbains misent surtout sur le développement d'une ZIP, d'un pôle logistique et d'une zone commerciale (Cité 3000) pour nouer de nouvelles synergies avec le Port et consolider leur bassin d'emploi. Celui-ci est principalement centré sur la municipalité de Varennes, et déjà largement orienté vers le conditionnement (centre de distribution de produits pharmaceutiques Jean Coutu notamment). À terme, 5 à 7 000 emplois directs, indirects et induits sont espérés sur la MRC.

Les décideurs urbains cherchent à concilier sur leur territoire des activités très diverses, d'une part source de grandes externalités socio-écologiques (activités portuaires, métallurgiques et extractives) et des fonctions résidentielles et récréo-touristiques. Pour ce faire, la mise à distance des activités polluantes est possible en raison de la séparation nette entre le noyau urbain et ces activités. Le zonage et la disponibilité foncière sont actuellement satisfaisants pour permettre la mise en place d'espaces-tampons. La présence d'un îlot urbain éclaté d'une dizaine de résidences sur la municipalité de Verchères à proximité du futur site portuaire est la seule présence résidentielle susceptible d'être affectée et devra faire l'objet d'attentions plus particulières.

Le « front portuaire » de Contrecoeur est donc un projet majeur pour le Port, la CMM, mais encore plus pour la municipalité et sa MRC.

La Ville apparaît très proactive dans la gestion du projet, notamment pour la sauvegarde de son environnement, en souhaitant proposer des compensations socio-écologiques innovantes sous la forme d'un parc domiciliaire dans l'Est de la municipalité. La Ville œuvre également pour l'ouverture une formation maritime au Cégep de Sorel-Tracy d'ici l'ouverture du nouveau terminal, afin de stimuler l'embauche locale.

II-1-6-3 Les revendications citoyennes

Le projet, très ancien, ne saurait prendre la population par surprise. La tradition industrielle très ancrée dans le territoire et l'éloignement relatif du nouveau site portuaire font que l'acceptabilité sociale au projet est globalement bonne. Par ailleurs, certaines fermetures industrielles dans la MRC (notamment Péromont en 2006 à Varennes) ainsi que le récent accroissement démographique après une période de vieillissement, font espérer aux populations une augmentation de l'offre industrielle locale pour réduire les migrations pendulaires vers la métropole et favoriser l'emploi des jeunes.

Des craintes s'expriment par rapport aux enjeux environnementaux liés au projet dans la consultation publique actuelle. Les résultats de l'évaluation environnementale fédérale sont attendus avec impatience, tant par les populations que les décideurs urbains et portuaires, afin de savoir si une forme de veto peut s'exercer ou si d'importantes mesures d'atténuations et de compensations environnementales portuaires, dans une planification territoriale de bonne qualité pourra avoir lieu.

Par ailleurs, comme tout projet d'envergure, le projet portuaire a été soumis à l'approbation des communautés autochtones qui possèdent des parcours de pêche et des couloirs de déplacement sur le site, notamment ici sur les berges du Saint-Laurent. Un accord ayant été signé entre le Port et les communautés concernées, aucun blocage social n'est à attendre de la part des Premières Nations.

II-2 Analyse des processus socio-spatiaux et bilan des vulnérabilités à l'interface

À l'examen des projets, on s'aperçoit que l'interface est très active en 2017 d'un point de vue socio-spatial. De nombreux enjeux s'y entremêlent, qu'il convient de mettre en exergue.

II-2-1 Analyse des enjeux socio-spatiaux et des conflits observés

II-2-1-1 Accessibilité : La cohabitation et la réduction des flux

Les problèmes croissants de congestion dans de nombreuses villes, *a fortiori* portuaires, rendent indispensables une planification multimodale intégrée des différents flux, et ce à l'échelle de l'aire urbaine. La séparation des flux de camions et de véhicules est critique, et passe par la matérialisation de voies réservées, le raccordement direct du port à ses principaux partenaires (industries liées, clients et fournisseurs), la hiérarchisation des flux pour séparer le trafic de transit du trafic domestique dans les quartiers riverains des zones industrialo-portuaires.

Ce problème requiert également une politique de réduction des flux globaux, grâce à l'optimisation des capacités de transport : multiplication des transports en commun, réduction du nombre de voies routières, optimisation des véhicules utilitaires en fonction de la charge à transporter, surtout en espace urbain.

Ces enjeux de logistique urbaine (Hesse 2008) nécessitent de revoir toute l'organisation des flux, de repenser les modes de transport et les trajets. Il s'agit également de développer des centres de groupage/dégroupage logistique et des points de collecte de biens pour optimiser la gestion du « dernier kilomètre » (Cuthbertson 2011 ; McKinnon 2008 ; Hesse 2008).

L'exemple de Montréal est très caractéristique du problème de cohabitation des flux de fret et de passagers sur les infrastructures de la ville (Hesse 2008). Montréal a beaucoup à faire dans ce sens, puisque la prise en compte conjointe des flux de biens et de personnes est extrêmement récente (SDAM 2015) et nécessite encore de nombreuses études.

Le Port de Montréal a déjà fortement contribué à améliorer la situation. Les multiples accès au port ont été ramenés progressivement sur la rue Notre-Dame Est dans les années 1990 pour

débarrasser des camions la rue de la Commune (Vieux-Port). Les accès ont ensuite été concentrés en quelques points, notamment grâce à un portail unique avec zone de stationnement intérieure pour les camions en attente.

Le Port cherche également à décongestionner la rue Notre-Dame Est grâce à son système PORTail. Un projet conjoint au Port et à la Ville de partage des informations routières en temps réel est en voie de développement, qui permettrait de mieux comprendre et gérer la congestion à l'interface.

Cependant, la Ville n'a pour l'instant pas mené à bien ses projets à l'interface. Les lacunes dans le système autoroutier et l'absence de raccordement au Port font que la rue Notre-Dame reste l'artère majeure utilisée largement par les 2 500 camions qui entrent et sortent quotidiennement du port. Cette congestion a également tendance à se déverser sur les quartiers adjacents. Avec l'ouverture du nouveau terminal Viau (2016) et en cas de réalisation du projet de « Cité de la Logistique », le périmètre de l'entrée et de la sortie du port devrait catalyser et ainsi intensifier les flux à l'interface bien que réduisant les distances parcourues par les camions sur le réseau municipal.

La rue Notre-Dame Est est donc un tronçon névralgique du réseau de la métropole, qui nécessite une planification et un aménagement particulier concerté de la part de la Ville et du MTQ. La reconfiguration de cette artère majeure permettrait de diminuer le nombre de voies pour automobiles, développer un transport collectif et séparer les camions des flux de passagers (motorisés et actifs).

Par ailleurs, le tracé du raccordement de la rue Notre-Dame Est à l'A25 (fig. 51) est source de conflit dans la mesure où l'un des tracés proposés coupe la zone industrielle en deux (boulevard de L'Assomption), et l'autre rapproche la nouvelle route des habitants à l'ouest du secteur (avenue de Souigny). Le recalibrage de la rue des Futailles pourrait devenir l'option privilégiée par l'ensemble des acteurs (Consultation publique des 31 mai et 15 juin 2017). Cependant, en 2017 encore, la concordance entre les Institutions (Ville, Port et MTQ) semble problématique et bloque l'avancée du projet.

Enfin, le franchissement des ponts et du tunnel est déjà difficile, ce qui devrait s'aggraver avec l'expansion à Contrecoeur, entraînant de nouveaux problèmes à l'échelle de la métropole et de l'île.

Par ailleurs, aucun centre de groupage/dégroupage du fret portuaire n'existe dans la métropole, rôle que pourrait être amené à jouer le secteur de l'Assomption Sud. Des camions surdimensionnés traversent donc l'espace urbain de toutes parts pour livrer leurs marchandises en Porte-à-Porte. L'optimisation des trajets urbain est un enjeu métropolitain majeur qui intéresse tant la Ville que le Port.

On l'a vu, la prise en compte de l'échelle métropolitaine est particulièrement importante en raison de l'insularité de Montréal et du nombre restreint de ponts (et de tunnels). Ceux-ci connaissent déjà une forte fréquentation et le développement du site portuaire à Contrecoeur pourrait aggraver cette situation. La situation nécessite donc une planification globale urgente associant le Port à la CMM.

II-2-1-2 La cohabitation des fonctions et la gestion des externalités négatives

La cohabitation des fonctions urbaines et portuaires, bien que traditionnelle, est de plus en plus remise en cause par les villes et par leurs populations. Si la mixité des fonctions urbaines est de plus en plus recherchée (PU2004), la cohabitation entre les quartiers résidentiels et les zones industrialo-portuaires, assimilées à l'industrie lourde, est perçue comme néfaste en raison des externalités négatives qui dégradent les espaces de vie des riverains.

De fait, sur l'île de Montréal, les nuisances générées par l'activité portuaire et le transport routier, et notamment le camionnage, sont particulièrement problématiques dans les districts de Sainte-Marie, Hochelaga et Maisonneuve.

Les nuisances du camionnage et du transport ferroviaire sont la pollution de l'air aux PCA – source de problèmes de santé publique –, le bruit, les vibrations, la sécurité routière et la

congestion, mais aussi la lumière nocturne et la faible qualité paysagère de l'espace urbain. Or, de nombreux logements sont en contact direct avec les terminaux portuaires ou les voies ferrées, voire la zone d'échange du Port (Pied-du Courant à Sainte-Marie ; fig. 50). D'autres sont à proximité directe des voies ferrées et de la gare de triage du CN, et deux secteurs résidentiels sont presque enclavés dans le périmètre de la « Cité de la Logistique » (« enclaves » Guybourg et Haig ; fig. 51). Entre la rue Alphonse D Roy et la rue Sainte-Catherine Est, des aménagements paysagers ont été installés qui éloignent le trafic routier des habitations, mais plus à l'Est, le contact est direct, ce qui maximise les nuisances locales aux populations (fig. 51).

Le projet de raccordement direct du Port à l'autoroute A25 a pour finalité sociale de diminuer les passages de camions dans les rues secondaires et donc de réduire les nuisances aux habitants. Il est assez paradoxal de constater que cela est perçu comme un risque social potentiellement plus grand. La question du tracé prend alors toute son importance. Par ailleurs, les travaux de décontamination des sols de ce périmètre, cumulés aux externalités permanentes des opérations portuaires et du camionnage, forment une nuisance très durement ressentie par les riverains. Selon les habitants, le projet est une source potentielle de nuisances sonores et visuelles ainsi que de pollutions locales de l'air importantes. Il semble n'offrir aucune garantie sur le fait que des activités peu nuisibles s'installeront dans le secteur. Les inquiétudes sont donc particulièrement fortes parmi les riverains quant à la gestion de l'atténuation des externalités négatives par les industriels et par la Ville.

La raison principale est que d'une part la planification d'ensemble du secteur n'a pas encore été élaborée, et que d'autre part la Ville en est encore au stade de validation d'une réglementation de zonage pour ce périmètre (PIIA). Enfin, le manque d'évaluation des nuisances à micro-échelle de la part de la Ville est un problème pour la planification des atténuations du projet. L'incertitude dans laquelle est maintenue la population échauffe bien des esprits et le manque de confiance envers les acteurs urbains et portuaires fait craindre le pire aux riverains.

Ainsi, l'atténuation des nuisances est l'enjeu social le plus sensible actuellement dans le périmètre de la « Cité de la Logistique », source de conflits importants lors des consultations

publiques. L'acceptabilité sociale de ce projet est pour l'instant assez médiocre, voire très mauvaise auprès des riverains.

À Contrecoeur, l'espace disponible et l'absence d'un tissu urbain dense préexistant (fig. 52) facilitent les mesures d'atténuation et l'acceptabilité sociale. Les impacts attendus devraient être atténués par la planification d'ensemble, mais d'importantes nuisances pourraient cependant se déporter sur les municipalités entre Contrecoeur et Montréal, car soumises à la congestion routière, notamment à l'arrivée aux ponts et au tunnel L-H Lafontaine, et à l'intensification du trafic ferroviaire qui traverse les centres urbains sur son parcours.

Les caractéristiques du milieu d'insertion apparaissent donc cruciales et changent radicalement la qualité potentielle des projets dans la mesure où la transparence et la collaboration permettent la conceptualisation de projets d'aménagement d'ensemble que l'on espère très cohérent. Les populations jouent partout un rôle de gardien de la qualité socio-écologique des projets, pour tempérer les acteurs portuaires et urbains soumis à des impératifs économiques, qui face aux Compagnies maritimes et la nécessité d'attirer du cargo, qui face à la concurrence territoriale et la nécessité d'attirer des taxes foncières.

II-2-1-3 la fragmentation du tissu urbain et l'enclavement de certaines populations

En espace urbanisé, toute infrastructure de transport est potentiellement perturbante pour les populations, malgré son caractère structurant. Les voies de transport de marchandises (voies ferrées) ou mixtes (autoroutes, voies artérielles) fracturent l'espace urbain et freinent la mobilité des populations, notamment des plus défavorisées.

De fait, à Montréal, les infrastructures routières et ferroviaires ainsi que les emprises industrialo-portuaires déstructurent l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Les deux « enclaves résidentielles » Guybourg et Haig (fig. 51) sont isolées du reste de la ville par les espaces industriels et la base militaire. L'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve est fortement cloisonné d'Est en Ouest en trois quartiers qui s'ignorent. La liaison transversale,

entre Hochelaga, Maisonneuve et Mercier Ouest, qui pourrait désenclaver les quartiers Guybourg et Haig et relier la Pointe de l'Île au Centre-Ville, n'existe que sur la rue Notre-Dame Est. Si les distances euclidiennes sont relativement courtes, la saturation de cette artère et le déficit en transport collectif allongent considérablement les distances-temps. La perception d'éloignement de l'Est de l'île est fort pour les populations résidant dans le centre. Surtout, les populations défavorisées de cet arrondissement ont du mal à rejoindre le reste de la ville, par manque de transport en commun de proximité.

Au Nord, le boulevard de Souigny enclave davantage le secteur en faisant barrière aux déplacements individuels. La planification urbaine développe les liaisons nord-sud (raccordement du Port à l'autoroute 25 et prolongement du boulevard de l'Assomption, mais la liaison est-ouest n'apparaît pas pour l'instant.

Ainsi, outre les problèmes de dégradations paysagères et sonores, de congestion et de pollution de l'air, la qualité de l'urbanisme est très médiocre, voire problématique à l'Est. Les revendications citoyennes pour l'améliorer n'ont pour l'instant pas trouvé d'écho à la Ville.

Dans Ville-Marie, la situation est très différente dans la mesure où les transports en commun sont nombreux et massivement utilisés et que le transport des marchandises s'effectue par train à l'interface. La « Stratégie Centre-Ville » privilégie clairement la mobilité des personnes et la décongestion du centre – enjeu essentiellement urbain à cet endroit.

La qualité urbanistique est variable, bonne dans le Vieux-Montréal (district Saint-Jacques), très médiocre et soumise à des externalités importantes à ses marges (districts de Sainte-Marie et de Pointe-Saint-Charles). La réalisation de l'Entrée Maritime et de la dalle sur la gare ferroviaire du Port pourrait améliorer la qualité esthétique de Sainte-Marie, mais ne réglerait pas les problèmes de nuisances liées aux multiples infrastructures routières et ferroviaires du secteur. De même, à Pointe-Saint-Charles, les requalifications concernent le secteur industriel du Havre, séparé des quartiers résidentiels par la gare de triage du CN, qui va subsister. La gestion des nuisances industrialo-portuaires ne fait donc pas véritablement partie de ce vaste projet urbain, dans la mesure où la Ville et le Vieux-Port n'ont aucune compétence juridique sur ces emprises.

À Contrecoeur, la géométrie des voies d'accès existantes ne génère pas de problème majeur d'enclavement, mais cette problématique pourrait apparaître dans les villes traversées par les voies ferrées du CN en raison de l'allongement et de la multiplication des trains à prévoir. Des aménagements spécifiques pourraient être nécessaires dans ces autres centres urbains, générant des coûts aux communautés locales sans que celles-ci ne disposent de retombées économiques portuaires, par manque de péréquation.

II-2-1-4 Le partage de l'espace en rive

Sur l'île de Montréal, la linéarité du Port (26 km de façade fluviale sur l'île) est un handicap majeur pour les habitants qui réclament un accès au fleuve depuis les années 1970. Depuis le début des années 1960, se construit en effet l'idée que la population avait été privée de la pratique de son fleuve, alors que celui-ci n'avait jusqu'alors eu comme fonctions essentielles, que de fonctions utilitaires (pêche, transport, hydro-électricité, source de l'eau de consommation et réceptacle d'égouts, eaux à usages industriels, etc.). Se développe le désir d'un rapprochement avec la Nature et la sensibilisation aux problèmes environnementaux qui sont alors en forte croissance, en lien avec la forte industrialisation de Montréal. Naît alors ce que Michèle Dagenais (2014) a appelé « le mythe du retour au fleuve ». Au début du XIX^{ème} siècle, puis à nouveau à la fin des années 1950, le fleuve a été harnaché pour faciliter son utilisation industrialo-portuaire, sans que cela soulève la contestation populaire. Mais les sensibilités ont changé, si bien que les déplacements fonciers du Port de Montréal dans l'Est de l'île sont à présent source de conflits.

Avec la fermeture physique de l'enceinte portuaire, pour des raisons de sécurité et de sûreté, progressivement dans les années 1990 et 2000, les populations ont perdu l'accès au fleuve dans de nombreux quartiers. La transformation de la rue Notre-Dame Est en voie artérielle renforce cette coupure (fig. 51). Les activités populaires comme les promenades le long des berges, la pêche récréative et la baignade deviennent physiquement impossibles à proximité des terminaux

à conteneurs²⁶. Les populations alors en place, essentiellement ouvrières, se voient ainsi privées de leurs activités récréatives et se sentent dépossédées du fleuve.

Une certaine mixité des fonctions portuaires et récréatives a ainsi progressivement été perdue, que les populations cherchant à restaurer en créant des « fenêtres » sur le fleuve.

Le Parc de la Promenade Bellerive, dans Mercier (arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve) est l'autre fenêtre existante (fig. 49), aménagée dans les années 1990. Mais le manque de transport en commun et la répulsivité des zones industrielles à traverser depuis le centre-ville pour y parvenir, font de ce parc pourtant d'intérêt régional un espace vert surdimensionné à l'usage quasi-exclusif des populations de l'Est de l'île – et qui participe à la valorisation foncière à Mercier.

Il est difficile pour les populations d'obtenir des « fenêtres » sur le fleuve ailleurs qu'au Vieux-Port, en raison de l'intensité de l'activité dans les terminaux à conteneurs et de l'importance du courant Sainte-Marie qui rend le fleuve dangereux aux abords du pont Jacques Cartier.

II-2-1-5 Envergure des projets et tissu social : la gestion de la défavorisation matérielle et sociale par les Institutions

Les cinq grands projets urbano-portuaires présents sur l'île de Montréal et à Contrecoeur sont des projets de grande ampleur pour l'espace urbain, mais aussi des projets d'envergure considérable, métropolitaine et nationale, voire internationale.

Cependant, le tissu social dans lequel ces projets doivent s'insérer possède d'importants facteurs de défavorisation (Pampalon & Raymond 2000 ; Gravel et al. 2016) donc de vulnérabilité sociale (ANNEXE 11). Or, on sait que d'importants problèmes sociaux sont reliés à la défavorisation matérielle et/ou sociale, notamment en termes de santé : dépendance économique, grossesse chez les adolescentes, difficultés sociales et matérielles vécues par les jeunes (0-17 ans), troubles de comportements et santé mentale, espérance de vie et espérance de

²⁶ Pétition pour l'accès à la Vickers 1994, archives portuaires dossier 4.

santé à la naissance, risque de mortalité par traumatisme intentionnel et non intentionnel (Gravel et al. 2016).

D'une manière générale dans les villes nord-américaines, et canadiennes plus spécifiquement, les zones urbaines se caractérisent par une plus grande fragilité de leurs réseaux sociaux (vulnérabilité sociale). On y retrouve davantage de personnes vivant seules et davantage de familles monoparentales, plus soumises à des limitations financières (vulnérabilité matérielle). Les quartiers urbains centraux ont tendance à concentrer les populations vulnérables, ce que en fait des milieux plus défavorisés (Gravel et al. 2016).

Dès 1986, les quartiers à l'interface ville-port sur l'île concentrent d'importantes populations pauvres (Mayer-Renaud 1986). On parle alors du « T inversé » de la pauvreté montréalaise, dans les quartiers ouvriers peuplés, québécois francophones et irlandais, entre le Canal de Lachine et Hochelaga-Maisonneuve ainsi que le long du boulevard Saint-Laurent. Cette situation, héritée de la désindustrialisation de la Ville, s'est entretenue sur les trente ans. En 2017, la population a changé de nature, elle est largement composée de personnes vivant seules, notamment des personnes âgées et des mères célibataires, des personnes d'origine québécoise francophone, peu instruite, locataires et très mobiles, aux revenus disponibles faibles (tab. XIII).

Selon une étude de Ades et al. (2009), Montréal est représentative de cette situation : 1) la métropole représentant d'une part un milieu plus défavorisé que la province du Québec et que la majorité des autres RA (régions administratives) ; 2) les quartiers centraux de la métropole concentrent les milieux défavorisés (tab. XIII) et l'Est de la région davantage que l'Ouest (Gravel et al. 2016 ; ANNEXE 11).

Tableau XIII. Défavorisation à l'interface ville-port à Montréal en 2011

	Québec	RA Montréal /Québec	Pointe-Saint-Charles /Québec	/ RA	Sainte-Marie-Centre-Sud /Québec	/ RA	Hochelaga-Maisonneuve /Québec	/ RA	Mercier /Québec	/ RA
IDM*	20	25	37,7	26,3	26,7	19,9	37,9	33,5	21,8	15
IDS*	20	34	78,2	44,6	71,5	49,1	81,1	48,2	32	19,8
IDMS*	19,9	34,1	61,3	52	58,3	40,9	80,4	58	36,4	22,3

* proportion de la population dans le quintile supérieur de défavorisation

IDM : Indice de Défavorisation Matérielle

IDS : Indice de Défavorisation Sociale

IDMS : Indice de Défavorisation Matérielle et Sociale

(ANNEXE 11)

Source : Gravel et al. 2016

L'exposition directe aux nuisances portuaires impacte incontestablement des populations globalement très défavorisées, mais cette défavorisation est une problématique qui dépasse largement l'enjeu de cohabitation avec le Port. C'est en fait un enjeu socio-spatial crucial pour la Ville, concernant lequel les décideurs portuaires doivent être très attentifs.

De plus, la mobilité faible et la difficulté d'accès au transport collectif est un enjeu de discrimination sociale qui n'est apparemment pas pris en compte dans le projet urbain de la Cité de la Logistique.

Enfin, ces populations possèdent une espérance de vie nettement inférieure à la moyenne municipale et métropolitaine en raison des causes complexes de leur défavorisation. Si aucun lien direct ne peut être fait entre espérance de vie et exposition au bruit et aux pollutions dans les taux observés à Hochelaga-Maisonneuve, il est reconnu que ces nuisances peuvent y contribuer (DSP de la Ville de Montréal, consultation publique du 31 mai 2017).

Ainsi, les causes de défavorisation étant cumulatives (Pampalon & Raymond 2003), toute dégradation de la qualité du milieu ou tout problème non réglé apporte une difficulté supplémentaire à surmonter pour les populations et peut accentuer le cercle vicieux de la défavorisation. Ces quartiers requièrent donc d'autant plus d'attention de la part des Institutions.

Les projets urbain et portuaire actuels sur l'île de Montréal sont des projets de grande étendue et de grande envergure qui devraient s'insérer pour la plupart dans des milieux particulièrement défavorisés. Tout projet urbanistique impacte nécessairement le tissu social en place, et c'est particulièrement vrai pour les milieux défavorisés, plus vulnérables que les autres. Ainsi, la qualité de l'urbanisme, des aménagements et des atténuations des nuisances est-elle particulièrement critique dans ces milieux, pour non seulement ne pas dégrader davantage la situation des populations en place, mais, si possible, l'améliorer. Les enjeux les plus critiques sont l'accès au logement, le désenclavement et la mobilité des populations, et la santé publique.

- 1- Le projet de la Stratégie Centre-Ville devrait améliorer la mobilité des personnes, mais davantage au centre-Sud qu'à Sainte-Marie. Les quartiers d'habitation de Pointe-Saint-Charles ne devraient pas être touchés par le projet. De fait, de nombreux

habitants s'inquiètent du renchérissement du foncier (mémoires – OCPM) et donc des loyers, les populations très défavorisées étant très largement locataires et plus mobiles que les autres. L'enjeu de proposer une offre de logement assez large pour satisfaire aux besoins de toutes les populations en place est cependant un problème plus urbain qu'urbano-portuaire.

- 2- Le projet de rénovation du Vieux-Port a pour ambition de consolider et étendre le pôle touristique international de Montréal. En tant que tel, il accueille des activités à haute valeur ajoutée ainsi que de nombreux espaces publics de fréquentation gratuite. La requalification de ces espaces pourra avoir un impact sur le prix du foncier, notamment aux marges du Vieux-Port, celles-ci n'étant pas encore reconverties. La question du maintien des populations défavorisées se pose surtout dans le district de Sainte-Marie.
- 3- La rénovation de la Gare maritime n'impacte pas les quartiers résidentiels environnants. Les flux de croisiéristes existent déjà, et sont en croissance. La rénovation répond à cette croissance en apportant un aménagement apte à supporter une activité d'envergure internationale. Ce projet s'insère dans le projet d'amélioration du Vieux-Port et doit être traité avec lui concernant ces implications sociales.
- 4- Le projet de la « Cité de la Logistique » soulève beaucoup de questionnements face à la défavorisation des milieux concernés. D'une part, les externalités négatives devraient augmenter dans le quartier, à moins d'une très bonne planification globale du plan de circulation et d'une réglementation particulièrement stricte concernant les nuisances. Le projet ne prévoit pas non plus de restructuration urbaine et de désenclavement des populations, notamment celles des quartiers Guybourg et Haig. Le seul aspect positif local attendu peut être la création d'emplois mais aucune assurance n'est donnée quant à la mise en place de mesures d'incitation à l'embauche

locale. Ainsi, loin d'aider les habitants en place à requalifier leur milieu de vie, le projet est potentiellement porteur de nombreuses causes de détérioration de celui-ci, et donc d'une aggravation de la situation de défavorisation à Hochelaga-Maisonneuve.

Les riverains se sentent déconsidérés, méprisés par la Ville qui prévoit un projet à fortes externalités négatives dans un tissu social qui souffre déjà beaucoup et qui a déjà été beaucoup déstructuré, et ce sans proposer – pour l'instant – de remédiation forte. Le projet pourrait être l'occasion de repenser et restructurer l'arrondissement dans son ensemble, atténuer les fractures urbaines, ce à quoi appellent les citoyens mobilisés. Cela nécessite des moyens importants et une volonté urbanistique forte dans ce sens.

La gestion de la défavorisation d'Hochelaga-Maisonneuve, en lien avec le projet de la « Cité de la Logistique » concerne donc tant la Ville que la communauté portuaire. Potentiellement, le gouvernement provincial est lui-même impliqué, dans la mesure où le projet est soutenu par la Stratégie Maritime (2015).

Cependant, les consultations publiques, les entrevues et les mémoires reliés à ce projet ne laissent rien transpirer dans ce sens. Les populations d'Hochelaga-Maisonneuve ont fait preuve, jusqu'aux début des travaux de décontamination à L'Assomption Sud, d'une grande tolérance – ou d'une grande résignation – aux externalités négatives liées au Port et surtout au camionnage.

A contrario, les populations très favorisées de la Cité du Havre (lotissements Habitat 67 et Les Tropiques) ont pour certains une tolérance très faible au bruit généré par les activités – restreintes – du terminal de Bickerdike. Ainsi l'expression « faible résistance sociale » a-t-elle été utilisée en consultation publique (28 janvier 2017) pour qualifier la population très défavorisée d'Hochelaga-Maisonneuve et justifier en partie l'implantation du projet.

La mairie d'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve est par ailleurs amenée à porter un projet d'une envergure qui la dépasse, et qui, en fin de compte,

est davantage celui du gouvernement provincial et de la Mairie Centrale. Les conséquences sont que le projet souffre d'une qualité urbanistique médiocre et que la population ne peut que se retourner contre son maire d'arrondissement, instrument d'une volonté supérieure.

L'envergure du projet, métropolitaine, nationale voire internationale, dépasse et impacte les populations locales, mettant le territoire sous tension. Les impacts locaux, réels et nombreux, du projet semblent faiblement anticipés, alors qu'un projet d'une telle envergure nécessiterait une attention et des moyens (expertise, financement) importants, que seuls les échelons supérieurs de la gouvernance territoriale (Mairie Centrale, gouvernement provincial) ont les moyens de déployer.

- 5- À Contrecoeur, le problème de positionnalité est potentiellement important, en raison du décalage entre l'envergure du projet et la petite taille de la communauté d'accueil. Cependant, l'anticipation du projet et ses bonnes conditions d'insertion dans le milieu font qu'à court terme au moins, le problème ne devrait pas être soulevé. Cependant à moyen terme, si le site portuaire atteint sa pleine capacité et génère un effet d'agglomération important dans la ZIP et le pôle logistiques liés, les contraintes du zonage métropolitain pourraient se faire sentir et la communauté, être davantage incommodée par l'envergure du port.

Par ailleurs, on risque d'observer une certaine délocalisation des nuisances au détriment des municipalités traversées par les flux de fret par route (A130, D132) et par voie ferrée (CN). Or le manque de péréquation au sein des MRC et de la CMM ne permettra pas d'imposer de compensation financière aux territoires impactés.

II-2-1-6 La valorisation de l'interface et de l'identité portuaire de la ville

Les conditions sur l'île de Montréal et à Contrecoeur sont de ce point de vue radicalement différentes dans la mesure à Montréal, il s'agit de revaloriser des espaces industrialo-portuaires, il s'agit de développer de nouvelles zones portuaires et industrielles associées.

Sur l'île de Montréal, que ce soit dans le but d'un redéveloppement urbain (« Stratégie Centre-Ville ») ou d'une requalification industrielle (« Cité de la Logistique »), revaloriser des terrains portuaires en espace densément urbanisé n'est pas chose facile, notamment dans un contexte de faible croissance économique.

À Contrecoeur, le nouveau développement portuaire doit également s'insérer au mieux dans son milieu d'accueil, en harmonie avec la population sur place et les activités préexistantes, notamment résidentielles et récréo-touristiques. Le projet d'expansion portuaire est perçu comme une réponse à la défavorisation matérielle des populations en place.

La question de l'identité portuaire est différente selon les sites, dans la mesure où Montréal possède un très long passé portuaire et un patrimoine industriel associé qui reste en partie à valoriser (Consultation Publique du Vieux-Port le 12 juin 2017), ce qui n'est pas le cas à Contrecoeur.

La reconversion du Vieux-Port dans les années 1980 s'est fondée sur le concept de pôle patrimonial public où les fonctions récréo-touristiques servent de moteur de redéveloppement (Paulhiac 2002). Ainsi est-il prévu de poursuivre ce redéveloppement centré sur le patrimoine, pour travailler sur l'identité portuaire de la Ville (Consultation Publique du Vieux-Port le 12 juin 2017), notamment en intégrant au paysage du Vieux-Port des éléments végétaux, des mises en lumière et des marquages au sol rappelant les anciens tracés des quais et les bâtiments disparus. Notamment, une mise en valeur de deux des trois bâtiments du silo n°5 de la Pointe-du-Moulin (le 3^{ème} devant être détruit en raison de son mauvais état de conservation) devrait préserver ce site industriel majeur du Canada. Par ailleurs, des emmarchements descendant les 7 mètres entre la promenade et le fleuve devraient favoriser la proximité avec l'eau pour les populations. Un belvédère et des passerelles devraient également donner au public des points de vue inédits sur la ville, le fleuve ainsi que les installations portuaires (Port et Vieux-Port).

Ainsi l'identité maritime est-elle une orientation actuellement privilégiée par la direction du Vieux-Port, en collaboration avec la Ville, le Port et le gouvernement provincial. L'acceptabilité sociale de ce volet est très bonne, et entre en résonance avec des désirs exprimés par les usagers (consultation publique de l'été 2015 et suivantes).

II-2-2 Bilan des processus socio-spatiaux à l'interface

Cette analyse nous montre que l'interface est très active et assez conflictuelle, avec une poussée portuaire dans l'Est de l'île et à Contrecoeur ainsi que d'importantes revendications urbaines dans le centre-ville. Ces processus sont la continuité des tendances observées depuis les années 1970 à Montréal.

À Montréal, les relations entre la Mairie Centrale et le Port de Montréal sont actuellement facilitées par l'existence de certains projets d'intérêt commun. Ainsi, la Gare Maritime et la gestion de la congestion routière semblent être des dossiers porteurs d'une collaboration positive entre les deux institutions. Cependant, même si le projet de « Cité de la Logistique » semble être bénéfique pour les deux parties, l'opposition citoyenne est actuellement forte et des dissensions se font sentir au sein de la Ville. Plus encore, le projet de la « Stratégie Centre-Ville » est impossible à mettre en œuvre sans la collaboration entre les deux partis, pour des raisons de juridiction foncière. Les avancées dans ce sens sont cependant, à leur actuelle, encore très loin d'être acquises.

À Contrecoeur, le front est ancien également (fin 1980-début 1990) mais est resté latent durant vingt-cinq ans. La question d'un accord avec les communautés autochtones étant réglée, les conflits sont davantage d'ordre environnemental que social.

Nous pouvons donc conclure que : d'une part les grands enjeux existants à l'interface sont très pérennes depuis les années 1990, voire la fin des années 1970, et que peu d'entre eux semblent véritablement dépassés (protection des espaces verts et du patrimoine urbain contre l'expansion portuaire) ; d'autre part la proximité relationnelle entre les deux institutions s'est un peu améliorée récemment, la communication est un peu plus facile malgré le manque de structure officielle. Cependant les points de divergence sont très nombreux. La participation citoyenne est par ailleurs très loin d'être acquise (Paulhiac 2005 ; Courcier 2002).

Ainsi, nous pouvons dresser la typologie suivante des espaces à l'interface ville-port à Montréal au printemps 2017 (fig. 53). Les critères retenus sont les caractéristiques des fronts selon la

typologie des cycles de vie de Charlier (1992) et la présence de conflits entre les institutions (urbaines et portuaires) ainsi que de revendications citoyennes.

Le modèle chrono-spatial (Charlier 1992) développe l'idée que les différents terrains d'un port peuvent être plus ou moins obsolètes ou productifs en fonction de l'ancienneté de leur équipement. Ainsi, on peut identifier les phases suivantes :

- *Développement* : le terrain portuaire est en début d'activité, moderne mais ne fonctionne pas à pleine capacité ou n'a pas atteint son maximum productif.
- *Maturité* : le terrain portuaire a atteint sa pleine capacité productive et est très performant.
- *Obsolescence* : le terrain portuaire possède des équipements d'ancienne génération qui le rendent moins productif et compétitif que les précédents.
- *Abandon* : le terrain portuaire ne supporte plus d'activité et est mis en réserve ou en friche, en attente d'un redéveloppement.
- *Redéveloppement (urbain)* : le terrain anciennement portuaire est reconverti pour accueillir des activités urbaines.

Ce schéma traditionnel correspond à la situation de reconversion des anciens « *waterfront* » de centres-villes délaissés par la conteneurisation dans les années 1970 et 1980 dans les grandes villes portuaires occidentales. Cependant, on assiste à des variations de ce schéma dès les années 1990 (Marcadon & Comtois 1996 ; Charlier 1992) et plus encore par la suite.

D'une part les espaces portuaires obsolètes ou à l'abandon peuvent être requalifiés et modernisés (intensification de l'activité) pour repartir sur un nouveau cycle portuaire (Charlier 1992). Sur le territoire du Port de Montréal, c'est le cas du silo à grains n°4 reconvertit par Canest en terminal de conteneurisation des grains (2015) et du nouveau terminal Viau (2016) redéveloppé sur une zone de stockage de conteneurs vides.

D'autre part, des espaces portuaires sont de plus en plus fréquemment revendiqués pour un redéveloppement urbain avant leur désuétude donc bien avant leur abandon, car les ports ont

largement perdu leur légitimité en espace urbain, en raison des externalités sociales et environnementales. À Montréal, c'est le cas notamment pour les espaces du Pied-du-Courant où est située la zone d'échange de l'APM, du terminal Bickerdike ainsi que des voies ferrées du CN sur le site du Vieux-Port.

Nous pensons que ce sont ces dernières situations qui, tout particulièrement, sont source de conflit. Ainsi, certains « fronts urbains » sont-ils légitimes d'un point de vue portuaire, s'ils concernent des espaces obsolètes difficiles à reconverter pour une activité portuaire contemporaine, mais d'autres, touchant des espaces portuaires pleinement opérationnels et parfois vitaux à la fonctionnalité du port dans son ensemble, ne peuvent être cédés à la Ville.

À ces conflits institutionnels s'ajoutent les revendications citoyennes, qui répondent à une logique différente et peuvent être classées selon leur nature :

- Décisionnelle (démocratie participative)
- Économique (emplois locaux de bonne qualité et pérennes, type d'activités ciblées par le projet)
- Sociale (atténuation des externalités négatives, qualité urbanistique du projet, accès au fleuve ou bain public, création d'un espace vert)
- Environnementale (protection des milieux naturels et des espèces menacées).

Le cas de la « Cité de la Logistique » illustre ce type particulier de conflits. Il s'agit du redéveloppement industrialo-portuaire d'une ancienne zone industrielle à l'abandon. Son redéveloppement ne pose problème qu'aux populations, soutenus par certains élus, et non aux Institutions. C'est bien l'acceptabilité sociale du projet et les revendications citoyennes qui animent le conflit – particulièrement vif.

Ainsi, sur la base de ces deux critères, d'une part du type de front – et du cycle de vie des parcelles – et d'autre part de présence – ou non – de conflit institutionnel ou d'acceptabilité sociale, pouvons-nous dresser la typologie suivante de l'interface ville-port à Montréal en 2017 (fig. 53).

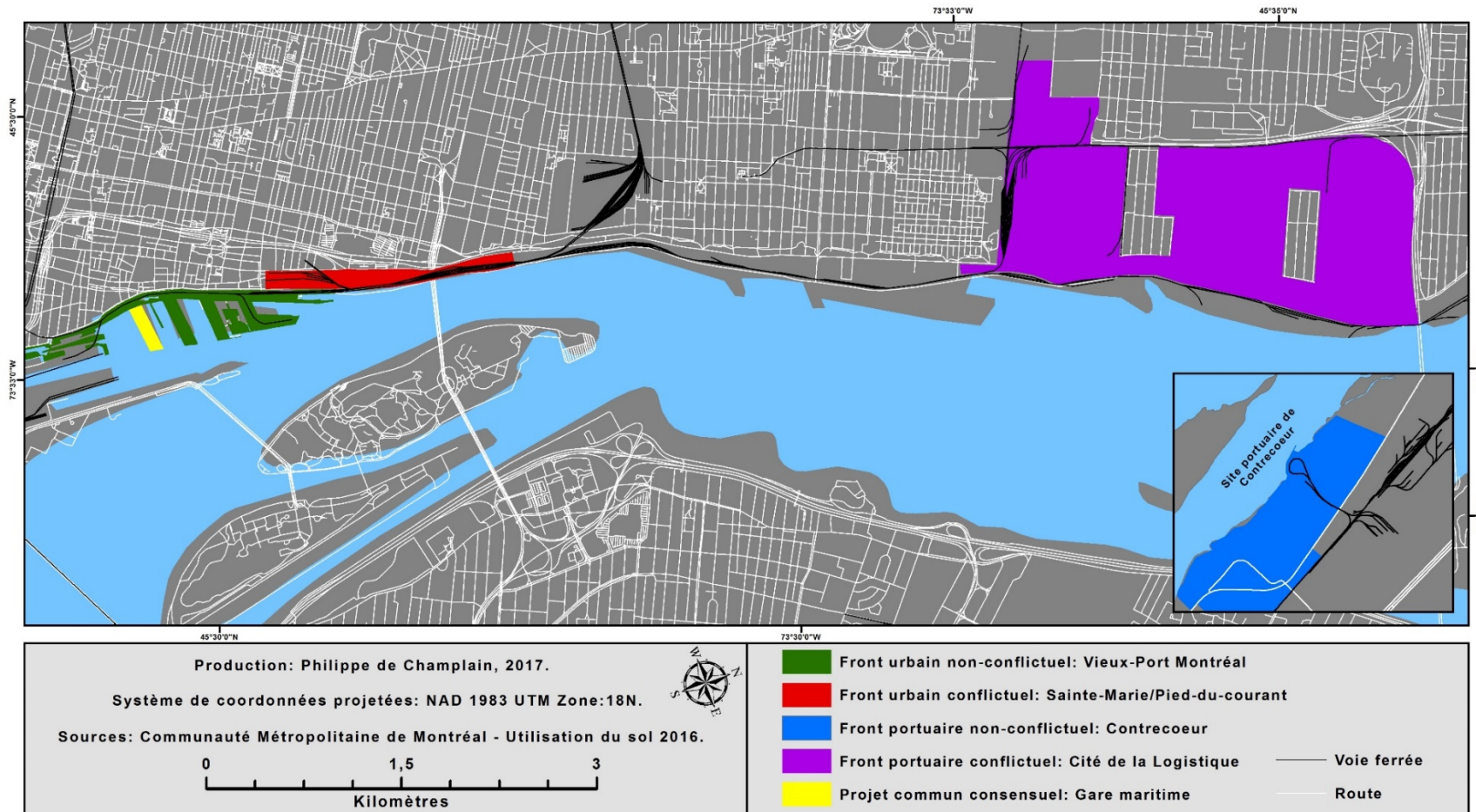
II-2-2-1 Front urbain non-conflictuel

- Marges du Vieux-Port (faubourg Québec) : des terrains industriels (brasserie et transporteur routier) devenus obsolètes sont convoités par la Ville pour développer une Entrée de Ville (Entrée Maritime de part et d'autre du pont Jacques Cartier). Largement et densément utilisés, ces espaces industriels font l'objet d'une réflexion de la part des industriels pour un redéveloppement des activités dans un espace plus adapté de la CMM.
- Vieux-Port : des terrains industriels (minoterie et silos à grain) à l'abandon doivent être redéveloppés pour étendre le pôle récréo-touristique du Vieux-Port. La présence des voies ferrées du CN est l'objet de tensions avec les riverains et usagers du Vieux-Port. Avec le Port, les tensions concernent la présence d'une activité portuaire sur le terminal de Bickerdike. L'expression de ces conflits est récurrente mais assez modérée sur l'espace public, et les confrontations institutionnelles, assez minimales car le Port comme le CN ont le pouvoir de bloquer toute revendication, tant de la part de la SIC que de la Ville. Si bien que le projet de la SIC ne remet pas en cause leur existence. On peut parler dans ce cas de conflit latent existant depuis les années 1970.

II-2-2-2 Front urbain conflictuel

- Pied-du-Courant/Sainte-Marie : des terrains à maturité, indispensables à l'intermodalité portuaires (zone d'échange de l'APM) doivent être recouverts d'une dalle pour permettre un accès visuel à l'eau à la population. Ce projet urbain est contesté par le Port dans la mesure où il craint des restrictions de sa fonctionnalité durant les travaux et des contraintes supplémentaires pour ses opérations. Le Port peut bloquer tout projet le compromettant.

Figure 53. Types de fronts à l'interface dans la CMM en 2017



II-2-2-3 Front portuaire non-conflictuel

- Contrecoeur : des emprises portuaires sont projetées, qui représentent un nouveau développement des activités de l'APM sur un site moins contraint que l'île de Montréal. La Ville de Contrecoeur, de son côté, est disposée à consolider son pôle industrialo-portuaire. Certaines tensions avec des citoyens existent, concernant les impacts environnementaux, mais le Port prévoit des compensations environnementales très importantes, ce qui satisfait la Ville. Une étude environnementale est en cours au niveau fédéral, qui pourrait éventuellement conduire à certains ajustements de ce projet globalement consensuel.

II-2-2-4 Front portuaire conflictuel

- Cité de la Logistique : des terrains industriels à maturité et d'importantes friches industrielles à proximité du Port doivent être requalifiés pour un nouvel usage industrialo-portuaire (logistique agro-alimentaire). Si le gouvernement provincial et la Mairie Centrale sont à l'origine du projet en lien avec la communauté portuaire, une opposition se fait jour à la Mairie d'Arrondissement (opposition officielle) et surtout auprès des riverains. L'opposition citoyenne est minoritaire mais très virulente.

II-2-2-5 Projets communs consensuels

- Gare Maritime : des terrains portuaires obsolètes viennent d'être requalifiés (2017) et conservent leur fonction de gare maritime. Le projet de rénovation est le fruit d'un partenariat consensuel tripartite entre le Port, la Ville et le gouvernement provincial, à l'initiative du Port.

III VULNÉRABILITÉS SOCIO-SPATIALES DE L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL ENTRE 1990 ET 2017

De ces projets et enjeux, nous pouvons dégager les principales vulnérabilités socio-spatiales ayant cours à Montréal en 2017.

III-1 Vulnérabilités socio-spatiales du Port de Montréal

1- L'acceptabilité sociale du Port est faible en raison des fortes externalités négatives potentielles. Les contacts directs avec les quartiers résidentiels sont nombreux et constituent une vulnérabilité très grande pour le Port. Celui-ci prête une grande attention à ses riverains, notamment par l'intermédiaire d'une ligne directe avec la Capitainerie et de Comités de Bon Voisinage. Cependant, sa grande force réside cependant surtout dans son statut fédéral qui lui permet d'imposer sa présence à la Ville et aux habitants. Cela le met à l'abri des projets urbains intrusifs, et d'être en position de force pour négocier les arrangements qu'il souhaite (« Stratégie Centre-Ville » surtout).

L'érosion de l'image de marque du Port est importante, et ce malgré le fait qu'il soit devenu un bon citoyen corporatif, ce qui est reconnu assez généralement par la population, et bien qu'il poursuive avec la Vieux-Port la valorisation de l'identité maritime et portuaire de Montréal. Le Port apparaît donc comme un acteur bloquant pour les projets urbains et comme une présence nuisible dans l'espace urbain dans l'imaginaire des habitants. Sa fonction économique essentielle est devenue invisible à force de se déconnecter de ses communautés (population générale, acteurs municipaux, gens d'affaires indirectement reliés au Port).

Remis en cause dans sa légitimité sur l'île de Montréal, le Port souffre d'une certaine désinformation et de l'entretien de fausses croyances sur son fonctionnement et ses enjeux.

À Contrecoeur, les contraintes socio-spatiales sont plus faibles que sur l'île de Montréal, et le Port doit s'insérer dans un milieu d'ancienne culture d'industrie lourde qui, contrairement à celle de l'île, est toujours vivante. De plus, le nombre de riverains est extrêmement restreint, et le lien entre l'activité portuaire et les emplois locaux y est plus transparent. Ainsi son acceptabilité sociale y est-elle meilleure.

2- L'époque de l'expansion facile est révolue pour les ports (Wiegmans & Louw 2011). La phase d'émergence de friches portuaires en centre-ville était source de tensions larvées, qui se sont muées en conflits actifs à partir du moment où des redéveloppements (urbains et portuaires)

sont apparus et ce dans le même temps que la pression pour le redéveloppement des parcelles portuaires s'intensifie à l'échelle globale. Même lorsque les projets portuaires sont soutenus par les institutions territoriales (Ville, CMM, MRC, gouvernement provincial), les oppositions citoyennes peuvent faire vaciller et freiner les projets (« Cité de la Logistique »). Par ailleurs, le renforcement de la sensibilité écologique et des mesures environnementales complique beaucoup les projets portuaires et allongent leurs délais (études d'impacts) et alourdit leurs coûts (compensations).

III-2 Vulnérabilités socio-spatiales de la Ville de Montréal

1- La grande défavorisation de plusieurs milieux à l'interface (notamment Sainte-Marie, Hochelaga et Maisonneuve) constitue une très grande vulnérabilité sociale que la Ville doit prendre en compte. Cette fragilité du tissu social et l'enclavement dont il est victime sur l'île, sont des caractéristiques classiques des anciens districts portuaires nord-américains que la Ville se retrouve à devoir gérer. Le Port n'est pas responsable de la paupérisation de ces quartiers, mais l'évolution macro-économique ainsi que les mécanismes de dégradation du cadre de vie et de dépréciation du foncier ont créé dans l'espace urbain d'indéniables poches de pauvreté. La Ville a à gérer la mise en place de cercles vertueux de requalification. Les enjeux du logement abordable et de la gentrification des milieux défavorisés sont des problèmes complexes auxquels n'échappe pas l'interface ville-port. La présence du Port ou d'une ZIP peut être un facteur répulsif et dévalorisant socialement, dans la mesure où il n'est pas un pôle d'emploi comme un autre.

2- Cette vulnérabilité urbaine est compliquée par les projets urbano-portuaires, notamment celui de la Cité de la Logistique, porteur de nombreuses externalités négatives potentielles.

On retrouve une problématique similaire à Contrecœur et Verchères, en lien avec la défavorisation matérielle des milieux jouxtant les projets portuaires et logistiques.

Cependant, la prise en compte des enjeux sociaux en amont du projet dans un espace moins contraint, laisse espérer qu'il sera possible d'enclencher un cercle vertueux de valorisation du cadre de vie dans la MRC Marguerite d'Youville.

La qualité urbaine et les externalités négatives industrialo-portuaires sont des facteurs majeurs dans l'établissement d'un cercle vicieux ou, au contraire, vertueux, en raison des impacts en cascade qu'ils génèrent.

Ainsi la Ville a-t-elle un grand rôle à jouer dans la requalification urbaine des milieux défavorisés, mais n'a pas toujours le pouvoir de coercition possible envers le Port pour le forcer à réduire ses externalités négatives. C'est là le rôle des échelons supérieurs (gouvernement provincial et surtout fédéral).

3- À l'échelle micro-locale, de nombreuses données manquent, qui ne permettent pas à la Ville de mesurer clairement la hauteur des externalités négatives du Port et des industries liées sur les populations riveraines. C'est particulièrement flagrant pour certains paramètres majeurs, comme le bruit et la qualité de l'air. La Direction de la Santé Publique de Montréal (DSP) ne peut ainsi ni évaluer l'ampleur réelle des nuisances ni en calculer les répercussions sur la santé des riverains. Seules les données à une échelle locale et métropolitaine sont disponibles, ce qui n'est pas satisfaisant (DSP, Consultation Publique pour le projet de la Cité de la Logistique, 31 mai 2017). Ainsi l'évaluation de l'impact social du projet ainsi que des mesures d'atténuation à prendre par la Ville ne peut être correctement faite, ce qui nuit indéniablement à la qualité d'insertion urbaine du projet et à la protection des citoyens. Le Port disposant de ses propres évaluations, un partenariat pour l'utilisation de ces données nous apparaît comme indispensable pour dresser un diagnostic et proposer des remédiations à cette vulnérabilité sociale majeure.

III-3 Vulnérabilité socio-spatiale de l'interface à Montréal

1- La faible proximité relationnelle entre les trois groupes d'acteurs est incontestablement une vulnérabilité socio-spatiale pour l'interface dans la mesure où des idées fausses et des incompréhensions président aux représentations et aux positions de chacun.

La participation de la société civile au processus de planification de la Ville de Montréal, qui avait été mise en place avec succès sous l'Administration Doré (1986-1994) a été abandonnée par la Mairie Centrale mais reste une référence dans l'imaginaire collectif.

Le manque d'*empowerment* des résidents se double de craintes sociales exacerbées par la défavorisation de ces milieux. Ainsi la faiblesse de l'acceptabilité sociale s'explique d'une part sur la question du logement et la présence de voies ferrées (Pied-du-Courant et Vieux-Port) dans la « Stratégie Centre-Ville », d'autre part sur la question des externalités négatives dans la « Cité de la Logistique ». C'est une source significative de conflits.

2- Le manque de flexibilité de l'utilisation du sol est due : 1) à la difficulté à reconverter les friches industrielles (coûts de décontamination, opposition sociétale) ; 2) les juridictions de compétences multiples qui bloquent les projets par manque de collaboration et de coordination entre les acteurs ; 3) l'éparpillement de la plupart des parcelles vacantes et la difficulté à constituer des emprises compatibles avec la géométrie des espaces portuaires et logistiques contemporains ; 4) la dépendance à l'eau des activités portuaires et parallèlement la forte concurrence pour les espaces en rive avec les fonctions urbaines (notamment résidentielles et récréo-touristiques) ; 5) le temps long des baux contractés par les locataires du port, qui gèlent les terrains pendant longtemps (jusqu'à 60 ans) et ralentissent les reconversions urbaines. Les conséquences sociales sont d'une part la lenteur des projets à se réaliser – voire les blocages – en raison de ces multiples freins, et d'autre part la moindre qualité de la planification, dont pâtit ensuite la population.

3- Enfin, l'urbanisation importante de l'Agglomération de Montréal rend difficile l'identification de sites disponibles pour des projets logistiques sur l'île en raison des problèmes de cohabitation avec les zones résidentielles. Les contraintes sociales sont majeures pour les nouveaux projets urbano-portuaires ou l'intensification des activités en espace bâti.

CONCLUSION

Notre méthode nous semble rétrospectivement particulièrement intéressante et pertinente car elle éclaire les tensions. Tout particulièrement, l'étude en deux temps, analyse de contenu puis entrevues et consultations publiques, nous semble très efficace. Le travail de terrain s'est avéré très important pour révéler les conflits latents, et tout particulièrement les blocages implicites et les idées reçues, et est de ce fait indispensable.

Cependant, nous sommes bien consciente de la grande chance que nous avons eu de mener notre étude à un moment où tant de projets majeurs étaient soumis à la consultation publique. Les phases préliminaires, plus souterraines, auraient été plus difficiles à étudier. Notre méthode est donc à adapter en cas d'interface plus froide et de tensions plus latentes, peut-être sous la forme d'ateliers.

Par ailleurs, les entrevues avec les décideurs peuvent être difficiles : 1) à obtenir, notamment avec la communauté portuaire. Nous avons bénéficié de la confiance développée entre le Port de Montréal et notre laboratoire de recherche ainsi que nous-mêmes. 2) à mener, exercice toujours délicat. Le statut neutre d'étudiant incite sans doute davantage les interviewés à l'expression libre, que l'appartenance à un organisme.

Il nous était impossible d'interviewer tous les décideurs, par manque de temps et parfois par difficulté à les rejoindre. L'un des entretiens avec un décideur urbain, qui ont eu lieu à un moment particulièrement critique du conflit entre les parties, a été pollué par le contexte et s'est avéré décevant. Les autres ont été l'objet de beaucoup de passion. Le manque de sérénité des décideurs urbains était patent. Dans ce contexte particulièrement intense, il est évident qu'il était difficile de différencier le discours politique du dialogue de fond, mais la triangulation des informations, entre les différentes sources et les diverses entrevues nous a permis de nous forger une vision de la situation, que nous espérons assez proche de la réalité.

Notre démarche privilégie la réflexion sur les cinq projets en cours, dans la mesure où ils mettent à jour les processus socio-spatiaux contemporains. Ils dévoilent certains conflits à l'interface, les fronts dynamiques où se matérialisent les relations ville-port.

Nous avons constaté que les conflits entourant la Stratégie Centre-Ville et surtout la Cité de la Logistique transparaient relativement peu dans les médias métropolitains et nationaux. Ils restaient, pour une large part, cantonnés aux consultations publiques (2016 et 2017) ainsi qu'aux médias locaux (presse d'arrondissement ou de la MRC, tracts citoyens et réseaux sociaux). Ainsi, nous pensons que les distorsions dans la couverture médiatique sont importantes et que, de ce fait, notre méthode est parfaitement pertinente.

Notre analyse des processus socio-spatiaux et notamment des conflits depuis 1990 repose essentiellement sur les archives portuaires²⁷ et les entretiens. Nous pensons cependant que l'essentiel a pu être dégagé et nous semble très cohérent avec les enjeux actuels. Nous avons pu ainsi juger de la pérennité ou du dépassement de certains enjeux, ainsi que de leur renouvellement sur cette période.

Nous n'avons pas procédé à l'analyse exhaustive des fonctions urbaines et portuaires à l'interface (Norcliffe et al. 1996), dans la mesure où il s'agit là d'une étude économique et non sociale. Nous avons cependant dressé un aperçu très global de leurs localisations afin de comprendre l'évolution générale des « fronts » urbains et portuaires au regard des modèles existants (Wiegmans et Louw 2011 notamment).

Les données du recensement de 2016 n'étant pas encore disponibles et l'IDMS sur ces données pas encore construites, nous avons dû nous contenter des données et analyses issues du recensement de 2011 (données sociodémographiques), ainsi que de l'Enquête nationale auprès des Ménages (ENM) de 2011 (données économiques), enquêtes plus anciennes et de moins bonne qualité que celles de 2016. Cependant, selon Gravel et al. (2016), l'IDMS de 2011 est pertinent malgré tout (ANNEXE 11).

²⁷ Archives APM dossiers N° 0460-115-000 vol. 2, 3, 4, 5, 5bis et dossiers N° 1140-030-000 vol. 8, 9, 10, 11, 12 et 12bis.

Dans la mesure où les échelles d'analyse disponibles pour l'IDMS (Gravel et al. 2016) sont la région administrative (soit l'Agglomération de Montréal) et les Centres Locaux d'Emploi (CLE), nous avons adopté ces échelles malgré le fait que nous aurions souhaité une désagrégation supplémentaire pour permettre une étude plus fine de l'interface, et que les CLE sont des périmètres qui ne recourent pas exactement les autres découpages de recensement dont nous disposons, notamment les districts électoraux utilisés par la Ville de Montréal dans les analyses (Montréal en Statistiques).

Enfin, Montréal est une ville portuaire dont les deux acteurs sont en expansion spatiale. Nous pouvons nous demander si l'intérêt de l'exercice aurait été aussi grand si la ville ou le Port – ou les deux – avaient été en décroissance (Merk 2013).

On observe dans la littérature une grande permanence des enjeux socio-spatiaux dans les relations ville-port. C'est le cas à Montréal. Certains enjeux y apparaissent dépassés, comme la menace sur les espaces verts urbains et la sauvegarde du patrimoine historique et architectural. Autant de victoires urbaines et civiles qui montrent aussi l'évolution dans la gouvernance métropolitaine et l'ouverture récente de la communauté portuaire sur les communautés. D'autres sont toujours d'actualité à Montréal et apparaissent comme des enjeux conflictuels récurrents. C'est le cas de l'accès au fleuve, des externalités négatives, de la fragmentation du tissu urbain. Enfin, certains sont des problèmes urbains que le port peut contribuer à régler : chômage, piètre qualité du cadre de vie, dégradation écologique du milieu de vie métropolitain.

Un acteur majeur apparaît à l'occasion de ces projets fonciers à l'interface ville-port, l'opinion publique. Son poids a gagné en importance sur la période 1988-1994, mais en a reperdu par la suite, et se bat actuellement pour retrouver une place dans le processus décisionnel. En 2017, les conflits expriment souvent la médiocre communication entre les groupes d'acteurs et le manque d'*empowerment* de la population. De ce fait, les conflits persistent entre les trois acteurs, Ville, Port et Opinion Publique. L'acceptabilité sociale du Port et de la Ville est parfois malmenée.

La multiplication des paliers de la gouvernance complexifie grandement la planification. Les conséquences sont une planification insatisfaisante sur l'île de Montréal. Dans le cas de projets d'envergure comme ceux qui sont projetés à Montréal et Contrecoeur, cela peut entraîner une dégradation supplémentaire des milieux de vie à l'interface. Ainsi, la prise en compte de l'envergure des projets en fonction de leur tissu d'insertion est-elle cruciale. La positionnalité du territoire (Sheppard 2002) est ainsi un critère majeur d'évaluation des projets. La vulnérabilité sociale de l'interface ne doit pas se traduire en blanc-seing pour mettre en œuvre des projets potentiellement destructeurs du tissu social, sous le prétexte d'une « faible résistance sociale ». Elle doit au contraire constituer une contrainte supplémentaire, qui force les décideurs à adopter un projet de très grande qualité. Charge alors aux planificateurs de concevoir un projet de valeur, tant sociale qu'économique, en réduisant les fragilités socio-spatiales.

La nouvelle relation Homme/Nature dans laquelle nous sommes entrés depuis les années 1960-70 s'exprime par le conflit. Cette lutte s'exprime entre le développement économique global de type libéral et la préservation de la qualité des territoires de vie pour les populations locales. Le conflit prend ici la forme d'un dialogue, qui s'impose en raison des divergences de perspectives entre les acteurs, et en l'absence de mécanisme décisionnel ouvert à la participation de tous les partis. L'opacité et le manque de place accordée aux citoyens sont des facteurs d'aggravation de ces conflits, la population ne disposant d'autre canal pour exprimer son opinion. Mais sans doute ce conflit ouvert est-il préférable à l'indifférence – et à l'immobilisme – qui a présidé dans les années 1995-2013, car il est à présent possible d'envisager des compromis et la convergence des perspectives sur des projets communs.

Dans une approche d'écologie territoriale, ces enjeux sociaux prennent une place importante, en résonance avec les enjeux économiques, ceux-ci devant être mis au service de la population locale et non des acteurs globaux. La construction de la Porte d'Entrée continentale montréalaise et l'intérêt supérieur du Québec peuvent-ils légitimer qu'on impose à des populations déjà défavorisées un surcroît d'externalités négatives ?

En Amérique du Nord, le développement économique échappe en grande partie au secteur public. Il nous semble que bien peu de mesures sociales ne seront initiées par les entrepreneurs et les promoteurs privés à moins que les pouvoirs publics ne les forcent à avoir des considérations sociales. La crainte des populations apparaît comme compréhensible.

Entre les enjeux socio-spatiaux micro-locaux et locaux d'une part et les intérêts globaux d'autre part, l'absence relative de la gouvernance régionale (fédérale et provinciale) nous apparaît comme problématique.

CHAPÎTRE 6 : LES PROCESSUS ENVIRONNEMENTAUX À L'ŒUVRE À L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL ENTRE 1990 ET 2017

INTRODUCTION

Depuis les années 1990, les villes développent des stratégies et réglementations environnementales dans le but d'atteindre des objectifs de durabilité toujours plus poussés. Pour leur part, les citoyens sont de mieux en mieux informés et sensibilisés aux enjeux environnementaux et pressent les institutions de développer des mesures de protection et d'incitation à la restauration des milieux naturels. Les législations internationales et nationales deviennent de ce fait toujours plus contraignantes pour les activités humaines, dont les impacts environnementaux cumulatifs progressent malgré les progrès locaux.

Wiegmans et Louw (2011) ont montré à leur tour qu'à Amsterdam, l'influence de la réglementation environnementale a changé la nature des relations ville-port.

Les ports sont devenus des « pions dans le jeu des compagnies maritimes » (Slack 1993) et doivent composer avec les enjeux économiques globaux de celles-ci. Ainsi, les ports se retrouvent entre le marteau et l'enclume, entre la nécessité de respecter les nouvelles normes environnementales, d'entretenir de bonnes relations avec leurs hôtes urbains et les citoyens, d'une part et d'être de bons partenaires d'affaires pour leurs opérateurs de terminaux, les transporteurs et les grandes compagnies maritimes, d'autre part. Celles-ci n'ont pas de réelle priorité environnementale, même si les réglementations et les attentes croissantes de leurs clients les poussent à adopter des normes et pratiques plus durables.

Ainsi, l'environnement est devenu, pour l'ensemble des acteurs ville-port, une composante à part entière des stratégies et des pratiques spatiales.

Dans les études portuaires, les enjeux environnementaux sont généralement étudiés pour eux-mêmes, en silo, et sont très peu connectés entre eux. Ce sont les dysfonctionnements et les freins

de la chaîne logistique qui sont évalués, et très rarement les externalités négatives. Ce champ de recherche est encore très neuf, essentiellement basé sur les observations des meilleures pratiques.

De plus, lorsque vient le temps de la prise de décision, il n'est pas certain que les critères environnementaux pèsent autant que les enjeux économiques et sociaux (McKinnon 2012). C'est d'autant plus vrai que les écosystèmes sont complexes et que les solutions à apporter se contredisent parfois (McKinnon 2008).

À Montréal, les convictions et les pratiques des acteurs reflètent très bien ce constat général.

Dans cette étude, nous répondrons donc aux questions de recherche suivantes :

- 1- *Comment sont traités les enjeux environnementaux à l'interface ville-port à Montréal ?*
- 2- *Comment les acteurs priorisent-ils ces enjeux ?*
- 3- *Quelles sont les vulnérabilités environnementales de l'interface ?*

Dans un premier temps, nous exposerons notre méthode de travail et les sources utilisées, ainsi que les limites à notre recherche. Puis, nous analyserons les résultats consolidés de notre enquête AHP (*Analytic Hierarchy Process*) basée sur les cinq enjeux environnementaux majeurs identifiés dans la littérature, soient les émissions de GES, la réduction de la biodiversité, les pollutions locales des sols, de l'air et de l'eau. Enfin, nous verrons comment la hiérarchisation de ces enjeux par les acteurs présente des points de convergence et de divergence. Nous en déduirons les vulnérabilités environnementales de l'interface ville-port à Montréal en mars 2017.

I METHODE DE RECHERCHE

Pour cette étude, nous avons utilisé des méthodes de recherche qualitatives permettant de recueillir des informations auprès des différents acteurs locaux et d'identifier les vulnérabilités environnementales.

Nous avons conjugué l'analyse de contenu des documents urbains et portuaires, des entrevues d'acteurs et une étude AHP (ANNEXE 12).

L'analyse de contenu des documents de la Ville et du Port a été menée de manière purement qualitative, afin de dégager les stratégies et les principales actions environnementales à l'interface. Ces connaissances ont servi de base aux études conjointes. Nous avons ainsi analysé le contenu des plans d'urbanisme (PU 1992, PU 2004), les plan et schéma d'aménagement de la métropole montréalaise (PMAD 2012 ; SADM 2015), ainsi que les rapports du Service de l'Environnement de la Ville de Montréal. En parallèle, nous avons analysé les rapports de Développement Durable du Port de Montréal (2013-2016).

Les thèmes dégagés de la littérature sont :

- 1- La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)
- 2- La protection de la biodiversité
- 3- La gestion des sols contaminés
- 4- La lutte contre la pollution de l'air aux PCA (Principaux Contaminants Atmosphériques)
- 5- La lutte contre la pollution de surface, notamment celle des eaux du Saint-Laurent

Les entrevues ont été menées auprès de 21 personnes, soit 7 décideurs urbains, 4 décideurs portuaires, 7 citoyens mobilisés vivant à l'interface ville-port ainsi que 3 universitaires (historien, urbaniste et politologue). Les entrevues étaient semi-ouvertes et répondaient à des canevas différents, adaptés au groupe d'acteur concerné. Aux décideurs urbains, il a été demandé quelles étaient les vulnérabilités environnementales de leur territoire, quelles étaient les actions qu'ils souhaitaient mettre en place pour les réduire, et si les citoyens revendiquaient des mesures environnementales. Aux décideurs portuaires, il a été demandé l'intérêt qu'ils portaient aux impacts environnementaux de leurs activités, quelles étaient leurs atténuations actuelles et à venir, quel était leur principal enjeu – ou leur principale vulnérabilité –

environnemental(e). Aux citoyens, il a été demandé quels enjeux environnementaux posaient problèmes dans leur quotidien, la qualité des atténuations existantes, et quelles actions ils posaient pour améliorer la situation.

Les entretiens ont eu une durée variable selon les disponibilités des acteurs. Deux ont duré 30 minutes, les autres ont répondu plus longuement, entre 1h15 et 2h. Ces entretiens portaient également sur les enjeux de gouvernance, et les enjeux économiques et sociaux. Les enjeux environnementaux ont rarement été prépondérants dans les discussions, sauf dans trois entretiens.

Le questionnaire sur les enjeux environnementaux (ANNEXE 12) utilisé dans l'analyse AHP a été rempli par 15 acteurs, 5 de chacun des 3 groupes intervenant à l'interface ville-port (décideurs urbains, décideurs portuaires et citoyens mobilisés) (fig. 48). Il a généralement été présenté à la fin des entretiens. Dans ce cas, il a souvent été le support de discussions pour les enjeux environnementaux. La priorisation des enjeux a souvent été discutée par les acteurs interviewés et les commentaires oraux constituent des compléments très intéressants au questionnaire. Trois questionnaires ont été transmis par courriel par les répondants (2 décideurs portuaires et 1 citoyen) et n'ont pas été associés à des entretiens.

La méthode AHP a été choisie pour sa robustesse et sa pertinence pour hiérarchiser des enjeux dans un système complexe et ainsi définir des priorités. Il s'agit d'une méthode qualitative éprouvée dans la prise de décision. L'équilibre numérique entre les trois groupes d'acteurs permet de dégager des résultats par groupe pour l'ensemble de l'arène (fig. 48). Cela permet en outre une comparaison entre les groupes.

L'analyse a été menée intervenant par intervenant, puis par groupe d'acteurs et enfin globalement (groupe consolidé). Seuls ces derniers résultats sont présentés, par souci d'anonymat.

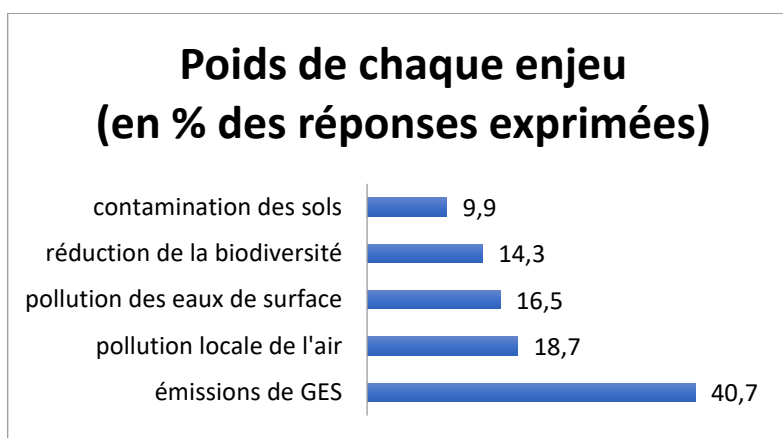
II ANALYSE DES PROCESSUS ENVIRONNEMENTAUX MAJEURS A L'INTERFACE VILLE-PORT

Les enjeux environnementaux présents à l'interface ville-port montréalaise s'inscrivent parfaitement dans les enjeux généraux de ce type d'espace. Nous en avons recensé 5 principaux, et ils correspondent aux critères énoncés dans notre analyse AHP.

L'analyse des questionnaires (ANNEXE 12) permet de faire ressortir la priorisation environnementale des acteurs rencontrés. À l'aide des entrevues en profondeur effectuées dans le même temps, nous pouvons dégager les enjeux qui bénéficient d'un consensus à l'interface montréalaise et ceux qui divisent l'arène locale.

Les résultats consolidés (fig. 54) sont le reflet d'une situation complexe.

Figure 54. Hiérarchie des priorités environnementales à l'interface ville-port à Montréal (février-mars 2017)



Source : calculs de l'auteur

Les résultats de notre enquête AHP montrent que les acteurs interviewés priorisent largement les pollutions atmosphériques (près de 60%). Les émissions de GES constituent un enjeu majeur (environ 40%) dont le poids est à peine atteint par les trois enjeux secondaires que sont la pollution locale de l'air, la pollution des eaux de surface et la réduction de la biodiversité. Enfin, la contamination des sols n'est que rarement perçue comme un enjeu environnemental important (poids inférieur à 10%).

II-1 Les émissions de GES

II-1-1 Définition

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) sont la première cause du Changement Climatique et représentent de ce fait un enjeu environnemental global majeur. Ces GES résultent principalement de : 1) la combustion incomplète des carburants des véhicules individuels, collectifs et utilitaires ; 2) les activités urbaines et industrielles ; 3) les activités agricoles.

Malgré des progrès énergétiques réalisés par l'industrie automobile, le parc des voitures individuelles continue d'augmenter, la progression du parc hybride et électrique reste faible et l'offre en transports en commun, insuffisante, pour répondre aux besoins croissants de mobilité des populations mondiales.

Le transport de marchandises, terrestre et maritime, contribue de façon importante à ces émissions. La communauté portuaire émet des GES par le transport routier et ferroviaire, les opérations portuaires et logistiques ainsi que le fonctionnement des bâtiments nécessaires à ces activités (Cuthbertson 2011 ; McKinnon 2008).

Les émissions de GES générées par le camionnage sont particulièrement importantes, en raison de la faible capacité de charge et des carburants utilisés par ce mode de transport (Cuthbertson 2011 ; McKinnon 2008).

La combustion incomplète des carburants utilisés par les navires est particulièrement polluante et a lieu tant durant les opérations que durant le maintien à quai et l'hivernage des navires. En 2010, le transport maritime générait 34% des émissions de CO₂ liées au transport de marchandises (Savy et al. 2010, dans Allard 2015). Un doublement ou quadruplement de ces émissions est à prévoir à l'horizon 2050 selon l'OMI (Organisation Maritime Internationale), si aucune mesure n'est prise (Savy et al. 2010, dans Allard 2015). Cependant, la consolidation que permet le transport maritime est sans équivalent par rapport aux autres modes de transport, ce qui en fait le mode de transport le plus « vert ». Son efficacité énergétique est surtout importante pour les longues distances (1 500 km et plus) (SODES 2000, dans Allard 2015).

II-1-2 Situation à Montréal

Sur l'île de Montréal, la très grande majorité des émissions de GES provient du transport (42% en 2013 ; Inventaire des émissions de GES 2013 de la communauté montréalaise) et 33% sont générées par le seul transport routier (Plan de réduction des émissions de GES de la collectivité montréalaise 2013-2020), ce qui en fait la source principale, en hausse par rapport à 1990. *A contrario*, les émissions provenant du transport maritime sont en forte baisse (231 kt éq. CO₂ en 2013 contre 365 en 1990 ; Inventaire des émissions de GES 2013 de la communauté montréalaise).

De ces 33%, 44% proviennent des automobiles particulières, 28% des camions lourds et 25% des camions légers.

Malgré des progrès dans l'optimisation énergétique des véhicules, l'augmentation constante du parc automobile (+18% depuis 2009 pour une croissance démographique de 7,5%) et notamment celle des véhicules utilitaires légers (+167% depuis 2009) explique que les émissions soient en hausse (Inventaire des émissions de GES 2013 de la communauté montréalaise). Les émissions d'origine routières imputables à la Ville sont donc essentiellement dues aux besoins non comblés en transports en commun et à la mode des véhicules utilitaires légers chez les particuliers. Par ailleurs, le parc hybride et électrique était de seulement 2 548 véhicules en 2013 (Inventaire des émissions de GES 2013 de la communauté montréalaise).

Enfin, la part modale des camions pour le transport terrestre des marchandises entre le Port de Montréal et son arrière-pays évolue négativement, puisque le transport routier est passé de 45 à 55% entre 1990 et 2017, le transport ferroviaire ayant connu l'évolution inverse. Cela pose le problème majeur du tronçon terrestre et notamment du « dernier kilomètre » (Cuthbertson 2011 ; McKinnon 2008), dont les performances énergétiques sont faibles et souvent mal maîtrisées. Actuellement, 2 500 camions entrent et sortent quotidiennement du port. De ce fait, la cohabitation fret-passagers crée d'importantes congestions à l'interface et l'optimisation des plans de circulation mixtes est devenue un enjeu majeur à l'échelle métropolitaine.

Ainsi, les émissions sont-elles largement urbaines et industrielles (non directement reliées au port) et non uniquement portuaires (port et industries directement reliées au port) (Plan de réduction des émissions de GES de la collectivité montréalaise 2013-2020).

II-1-2-1 Actions environnementales de la Ville de Montréal

L'Agglomération de Montréal s'est engagée dans différentes politiques, de réduction de ses émissions de GES et de capture du carbone.

1- Réduction des émissions de GES :

Montréal s'est engagée à devenir une ville « sobre en carbone » (Plan Montréal durable 2016-2020) et souhaite ainsi réduire de 30% ses émissions de GES d'ici 2020, puis de 80% à l'horizon 2050, par rapport à 1990. Pour cela, elle a mis en place des outils de mesure (dont un inventaire des émissions) et d'atténuation, notamment pour le transport et le bâtiment. Elle électrifie ses transports publics.

La Ville de Montréal a renouvelé ses engagements pour 2050 lors de la COP21 à Paris (2015) en signant la déclaration du Sommet des élus locaux pour le climat. En adhérant au C40 (*C40 Cities Climate Leadership Group*), Montréal exprime ainsi sa volonté de s'engager dans la lutte contre le Changement Climatique et le partage des pratiques urbaines innovantes en termes de réduction des émissions de GES et des risques climatiques.

La réduction des émissions de GES d'origine urbaine passe par la maîtrise de la congestion, le développement de l'offre en transports collectifs et le développement du parc automobile hybride et électrique.

Le plan de Transport (2008) a posé de nombreux principes de réduction du transport individuel et avancé des projets d'enrichissement de l'offre des transports collectifs et actifs sur 10 ans. Sur 21 chantiers prévus, quatre intéressent l'interface ville-port et prévoient la rénovation de la rue Notre-Dame Est, un plan de circulation routière passagers, la création d'un plan métropolitain de transports collectifs et un soutien de la Ville au transport de fret.

2- Capture du carbone :

Montréal a mis progressivement en place une politique métropolitaine de verdissement visant à faire passer la canopée de 20 à 25% sur l'île et à consolider les espaces verts dans la Trame Verte et Bleue (CMM 2013). En plus des intérêts sociaux du verdissement, celui-ci a de nombreux avantages environnementaux : lutte contre les îlots de chaleur, maintien de la biodiversité urbaine, épuration de l'air (capture CO₂ et PCA) et tempérance du climat urbain (réduction des émissions de GES liées au chauffage et à la climatisation).

Notamment, une politique de l'Arbre (2005) a conduit Montréal à développer un programme de forêt urbaine, à la création d'un Répertoire des milieux naturels protégés de l'Agglomération de Montréal (2009) et à un Plan d'action Canopée 2012-2021 (1^{ère} phase 2013-2017). La Ville plante ainsi entre 6 000 et 10 000 arbres par an, pour une population de 1,2 millions de spécimens pour 1,6 millions d'habitants en 2013 (Soverdi 2013).

II-1-2-2 Actions environnementales du Port de Montréal

Le Port de Montréal est un membre fondateur et un chef de file de l'Alliance Verte en Amérique du Nord. Il applique un programme de réduction des GES supérieur aux normes, ce qui le place en première position des ports au Québec et en deuxième en Amérique du Nord, derrière Halifax. L'évaluation de l'Alliance Verte lui confère la note de 4 sur 5 en matière de réduction de GES.

La politique carbone du Port de Montréal se fonde sur plusieurs volets : l'augmentation de sa performance énergétique, la recherche de coûts évités dans ses opérations et aménagements et la capture de carbone.

1- Amélioration de la performance énergétique :

C'est surtout dans le transport routier que les gains sont recherchés.

Le port s'est engagé dans la gestion des flux de camions en temps réel, d'une part sur son territoire, et d'autre part à l'interface. Le système PORTail devrait ainsi permettre la réduction de 10% des émissions de GES d'ici 2019. À court terme, un partenariat avec la ville pour des

échanges des données en temps réel devrait permettre de mieux comprendre les trafics et limiter la congestion à l'interface.

Le Port s'est également lancé dans l'acquisition d'un parc automobile hybride et de locomotives plus efficaces, ainsi que dans l'électrification de ses quais (Rapports de Développement Durable 2013-2016). Cela a permis au Port de réduire de 17,3% en équivalent de CO₂ par tonne de marchandises manutentionnée par rapport à 2007 et de 4,3% par rapport à 2009 (Rapport de Développement Durable 2014).

Enfin, le Port encourage et soutient le développement de transports actifs (vélo) et le covoiturage chez ses employés : campagne de sensibilisation, stationnement dédié au covoiturage, poste d'assistance technique pour cyclistes.

Les émissions d'origine maritime échappent au contrôle du Port et concernent les compagnies maritimes sur lesquelles le port n'a que peu d'influence. Cependant, en approfondissant la colonne d'eau de certains de ses quais (Rapports de Développement Durable 2014), le Port permet l'utilisation de plus gros navires et donc la réduction du nombre de trajets, ce qui peut contribuer à améliorer le bilan carbone des lignes maritimes utilisatrices.

Le Port de Montréal s'engage également dans la réduction des émissions de ses bâtiments, grâce à l'adaptation du garage du nouvel atelier mécanique du Terminal de Maisonneuve : rideau d'air contre les déperditions de chaleur et fenestration permettant un meilleur éclairage naturel.

2- Réduction des émissions de GES dérivées des aménagements portuaires :

Certaines opérations nécessitant le transport de matériaux ou de déchets émettent des GES qu'il est possible de réduire ou d'éviter grâce à de nouvelles techniques de travaux. Ainsi, le Port de Montréal a procédé à la décontamination des sols du secteur Viau par encapsulation, ce qui a évité l'enlèvement de 23 400 mètres cubes de sols. Cette opération aurait été la source d'émission d'environ 170 tonnes de GES. Cette réalisation innovante a été primée par l'AQtr (Association Québécoise des Transports) et l'ACI (American Concrete Institute).

3- Capture de carbone :

Le Port de Montréal crée des puits à carbone à l'interface (Rapports de Développement Durable 2014), sous la forme de plantation d'arbres sur les berges (150 arbres/an depuis 2013), comme compensation environnementale de ses émissions de GES.

II-1-3 Analyse AHP

Les résultats de notre étude AHP montrent que les émissions de GES représentent l'enjeu le plus important à l'interface montréalaise, notamment pour les décideurs portuaires et urbains, et ce bien qu'ils disposent déjà d'un arsenal important de mesures et de solutions. La médiatisation forte, le lien avec le Changement Climatique ainsi que le caractère global et difficilement réversible de ce processus, font de la réduction des émissions des GES l'enjeu majeur de tous les acteurs.

Les décideurs urbains souhaitent poursuivre leur politique actuelle, et espèrent notamment faire aboutir les différents projets de réduction des émissions liées au transport, par la concrétisation du raccordement autoroutier du Port de Montréal et des projets de transport collectif, ainsi que le réaménagement de la rue Notre-Dame.

L'augmentation de l'indice de canopée est perçue par les décideurs urbains comme une mesure sociale et économique, dans un contexte de lutte contre le changement climatique. Leur discours est peu centré sur la fonction écologique majeure, qui est la capture du carbone. Cependant, l'augmentation de la canopée est un outil très efficace de décarbonisation et mérite d'être développé.

Les citoyens mobilisés reconnaissent l'importance extrême de cet enjeu, mais ils restent souvent sceptiques sur la réelle volonté politique des décideurs urbains de mettre en œuvre les mesures nécessaires : les transports collectifs et actifs restent à leur avis très déficients, notamment dans l'Est de l'île, ce qui rend indispensable l'utilisation de la voiture pour tous ces habitants.

Les attentes citoyennes envers le Port sont également fortes : la pollution générée par les navires à quai n'est pas bien connue des citoyens, mais le camionnage lié au Port est perçu comme très polluant. Un plan de circulation du fret à la fois optimal et déconnecté des quartiers résidentiels est attendu avec impatience.

Le Port de Montréal estime que la réduction des GES d'origine portuaire est un enjeu relativement bien maîtrisé et au cœur de sa politique stratégique. D'une manière générale, les opérateurs de terminaux et les transporteurs routiers ont encore beaucoup à faire pour intégrer les concepts et pratiques du développement durable à leur travail, et il est probable que la prise en compte des émissions de GES est la plus avancée. Les partenaires du Port sont tous sensibilisés à la lutte contre les émissions de GES même si le Port n'a aucun pouvoir de coercition envers eux, notamment les transporteurs maritimes. Ce sont les clients et les consommateurs finaux qui ont le pouvoir de contraindre les transporteurs à adopter des véhicules plus verts en orientant leurs achats vers les entreprises éco-responsables.

Enfin, le Port estime qu'il pourra réduire les GES pour ses opérations et le transport à l'origine et à destination de Contrecoeur, de manière à compenser l'augmentation de la distance de camionnage et de transport ferroviaire. Cependant, nous pouvons nous demander s'il s'agit là d'une mesure suffisante puisque l'objectif n'est pas de maintenir les émissions à leur niveau actuel mais bien de les réduire, afin de contribuer aux objectifs du Canada et du Québec.

II-1-4 Prospective et vulnérabilités des actions à l'interface

Objet de toutes les attentions, la question de la réduction des émissions de GES à l'interface est loin d'être réglée. Cet enjeu possède un caractère irréversible à l'échelle humaine et engage tous les acteurs. Les émissions de GES sont plus faciles à mesurer que les autres pollutions environnementales, ce qui explique sans doute en partie l'importance de la médiatisation de cet enjeu. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour non seulement limiter la croissance mais aussi réduire les émissions, si possible drastiquement.

En matière de GES, les performances de l'Agglomération montréalaise sont bonnes comparativement à celles du reste du Québec (Inventaire des émissions de GES 2013 de la communauté montréalaise). Elles ne représentaient que 14 % des émissions québécoises en 2013, en raison d'une très forte baisse sur l'île (25%) comparativement au reste de la province (8,6%) entre 1990 et 2013. En matière d'intensité des émissions par habitant, les émissions du Québec et de l'Agglomération montréalaise ont respectivement diminué de 21 % et de 30 %. Montréal a notamment réussi à mieux contrôler ses émissions liées au transport, mais elles sont malgré tout toujours en croissance (+14% sur l'île contre +25% au Québec).

La bonne performance de Montréal se place également dans le contexte canadien et états-unien. Montréal est moins dépendante de l'automobile que le reste du Québec et que la plupart des grandes villes nord-américaines. Cela se traduit d'abord par un très faible indice de possession de véhicules personnels (0,4 véhicule/personne) pour l'Amérique du Nord. Cependant, il se situe dans les taux supérieurs observés dans les villes européennes.

Cela s'explique à la fois par l'urbanisme particulier de la métropole : assez fortes densités résidentielles permettant de réduire l'usage de l'automobile et de rentabiliser les transports en commun et présence du plus important service d'autopartage en Amérique du Nord (Plan de Transport 2008). On observe une progression notable de l'usage du vélo et l'utilisation importante des transports collectifs. Mais leur utilisation n'est majoritaire que dans le centre-ville, en raison de la qualité de l'offre et de la congestion routière.

Encore en 2017, plusieurs facteurs nous incitent à considérer les émissions de GES comme la principale vulnérabilité environnementale de l'interface ville-port à Montréal :

- Le faible avancement des projets urbains. De ce fait, la cohabitation des flux de fret et de personnes à l'interface provoque toujours une importante congestion, source de GES ; les besoins en transports collectifs ne sont pas comblés ; les incitatifs à la réduction de l'usage et de la possession automobile (covoiturage, autopartage, péages, voies réservées, etc.). Les transports actifs – assez présents à Montréal dans le contexte québécois et nord-américain – sont très insuffisants et manquent de cohérence (parcours

cyclables incomplets voire dangereux). Les puits de carbone sont peu nombreux dans l'Est de Montréal.

- La faible substitution d'énergies fossiles par des énergies plus propres, notamment pour les véhicules individuels, les navires et la logistique urbaine. La force de Montréal est son électricité d'origine hydraulique, renouvelable. Le Québec a la capacité d'alimenter les véhicules électriques urbains et portuaires grâce à le harnachement effectif de ses cours d'eau. Cependant, le parc électrique est encore très faible.
- La passivité énergétique est très peu pratiquée par la Ville et le Port.
- La maîtrise très imparfaite de certains paramètres (croissance démographique, augmentation de la part des véhicules utilitaires légers, prix de l'énergie et des véhicules hybrides et électriques) ou du retard de certains partenaires (transporteurs).
- Les habitudes consuméristes des populations, et notamment leur recours massif à la voiture individuelle – parfois par manque d'alternative plus verte.
- La difficulté à résoudre le problème des émissions maritimes (Compagnies Maritimes) et à favoriser le transfert modal de la route vers le fer et le cabotage ; le Port doit maîtriser l'augmentation des trajets routiers à prévoir entre Contrecoeur et Montréal et au sein de l'aire métropolitaine. L'augmentation de l'efficacité énergétique ne signifie pas forcément la réduction des émissions de GES si par ailleurs les tonnages transportés sont en hausse. Il y a là un effort supplémentaire à fournir pour favoriser le transfert modal de la route vers le rail et le cabotage.
- La gestion du « dernier kilomètre » n'a pas trouvé de solution satisfaisante d'un point de vue environnemental. La question de la logistique urbaine nécessite une étroite collaboration entre les acteurs portuaires et urbains.
- Le manque de volonté politique nationale forte envers l'électrification des parcs automobiles (fret et passagers) et des normes de pollution très restrictives. La pression venant d'en bas (clients, consommateurs) est bienvenue mais cette exigence de transport moins polluant, qui vient d'en bas actuellement, doit également être relayée par le haut.

- Le Port n'est pas concerné par les incitatifs municipaux à planter sur les emprises industrielles dans la mesure où il n'appartient pas au domaine municipal. La Ville n'y maîtrise donc pas la politique de verdissement et, de fait, l'enceinte portuaire constitue un îlot minéral dans la ville, et ce malgré les compensations effectuées par celui-ci.

Comme ailleurs, Montréal en est encore au stade de la maîtrise de ses émissions, et de la mise en place de mesures compensatoires. Il reste beaucoup à faire pour les acteurs, décideurs, producteurs, transporteurs et consommateurs, pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de carbone.

II-2 Pollution locale de l'air

II-2-1 Définition

Fortement liée aux émissions de GES, la pollution locale de l'air est un problème majeur pour toutes les grandes villes du monde. Les Principaux Contaminants Atmosphériques (PCA) sont le monoxyde de carbone (CO), les oxydes d'azote (NOx), les oxydes sulfureux (SOx), les particules atmosphériques, les composés organiques volatiles (COV) et l'ozone troposphérique (O3). Elle génère des pluies acides et des brouillards contaminés.

Ses impacts environnementaux sont nombreux : altération de la respiration des êtres vivants, pluies acides, brouillards contaminés, déminéralisation du milieu marin (bioxyde de carbone et carbonates) (Qualité de l'Air à Montréal 2016). Bien que ses effets sur la biodiversité soient importants, cette pollution est surtout combattue en raison de ses nombreuses répercussions sur la santé humaine (maladies cardio-respiratoires, allergies, cancers, etc.). Elle constitue donc un enjeu socio-écologique à l'interface et un sujet de conflit entre les citoyens et les décideurs.

La combustion des carburants des véhicules individuels, collectifs et utilitaires dans l'espace urbain impacte la qualité de l'air au niveau local. Des progrès technologiques permettent de

réduire les teneurs en PCA dans les carburants pour automobiles mais l'augmentation du parc individuel et la congestion contrarient ces efforts.

Les concentrations de PCA sont également très importantes dans les fuels utilisés dans le transport maritime (CGVMSL 2007, dans Allard 2015). L'utilisation de Gaz Naturel Liquéfié (GNL), d'épurateurs ou encore l'électrification des quais commence à se diffuser dans l'industrie.

L'objectif est de réduire de 96% les émanations de soufre et de 80% celles d'azote d'ici 2020 (Transports Canada 2013, dans Allard 2015).

II-2-2 Situation à Montréal

À Montréal, la qualité de l'air s'est améliorée entre 1990 et 2016 pour les principaux polluants, notamment en lien avec la désindustrialisation et l'abaissement des seuils légaux de pollution. Le Réseau de surveillance de la qualité de l'air (RSQA) du Service de l'environnement de la Ville de Montréal assure l'évaluation de la pollution locale de l'air dans l'Agglomération : les concentrations de particules fines (inférieures à 2,5 microns (PM_{2,5}) sont sous le seuil annuel préconisé par l'OMS (organisation Mondiale de la Santé), soit 10 µg/m³ ; le dioxyde de soufre est sous la moyenne horaire annuelle canadienne de 5 ppb.

Les principaux émetteurs de PCA sont, en été le transport routier et en hiver la combustion du bois de chauffage, qui s'ajoute aux particules issues de la combustion incomplète des carburants. Ainsi, les jours de mauvaise qualité de l'air se concentrent principalement en hiver. Cet enjeu est, tout comme la réduction des émissions de GES, lié majoritairement au transport routier et urbain et secondairement aux transports maritime (navires à quai et lignes maritimes), ferroviaire et portuaire.

La Ville de Montréal œuvre particulièrement contre les particules en suspension, grâce à l'installation d'équipements d'épuration retenant les particules à la source dans les principaux bâtiments industriels, et en augmentant les inspections du Service de l'environnement. Cependant, les concentrations d'ozone sont à la hausse et supérieures à la norme ; c'est le cas

aussi pour les particules fines. Ainsi les performances de Montréal sont-elles assez bonnes mais pas totalement satisfaisantes (Qualité de l'Air à Montréal 2016).

Selon les contrôles effectués par la Ville (15 stations) et le Port (5 stations), la qualité locale de l'air s'améliore globalement, le nombre de jours de smog diminue et les concentrations de particules fines sont en baisse (Bilan de la qualité de l'air à Montréal 2015). Les polluants se concentrent particulièrement en cas de froid (smog) et de chaleur (ozone) extrêmes, ou de stagnation des masses d'air (Qualité de l'air à Montréal 2016). Cependant, il n'existe que 2 stations localisées à l'interface, une à Hochelaga-Maisonneuve et une à Ville-Marie. En 2016, la qualité locale de l'air à l'interface n'y est pas plus mauvaise que dans le reste de l'Agglomération (Qualité de l'air à Montréal 2016).

II-2-2-1 Actions environnementales de la Ville de Montréal

L'ensemble des actions mises en place par la Ville pour réduire ses émissions de GES peut avoir également un impact certain sur les émissions de PCA.

Cependant, la particularité de ces polluants atmosphérique est leur grande volatilité, si bien que les nuisances socio-écologiques sont maximales sur les très courtes distances. La présence d'autoroutes urbaines, de voies ferrées et d'activités industrialo-portuaires en espace urbain accentue les problèmes d'exposition à cette pollution, pour tous les êtres vivants de l'île de Montréal.

La politique de la Ville de Montréal se développe donc sur trois axes : la réduction des PCA, l'épuration de l'air et l'éloignement des sources de pollution des zones résidentielles.

1- La réduction des pollutions locales de l'air (PCA)

Les Normes Canadiennes de Qualité de l'Air Ambiant (NCQAA) et le Règlement sur l'Assainissement de l'Atmosphère (RAA) québécois deviennent de plus en plus restrictives (Qualité de l'Air à Montréal 2016) mais l'Agglomération édite également ses propres seuils.

Ainsi, pour lutter contre la pollution aux particules fines, si significative en hiver, Montréal est en voie d'interdire d'usage des cheminées et poêles à bois dans l'île.

Mais ce sont surtout les émissions liées au transport routier qui occupent les services de la Ville :

- 1) transformation de l'autoroute urbaine A720 (recouvrement du tronçon Ville-Marie et transformation du tronçon Bonaventure en boulevard urbain) ;
- 2) réduction de la capacité routière au centre-ville (Centre et Centre-Ouest) ;
- 3) développement d'une ville semi-compacte (TOD à L'Assomption Nord, densification du centre-ville et développement des transports collectifs) ;
- 4) développement des transports actifs (parcours piétons et réseau de pistes cyclables étendu et plus cohérent).

Les principes de l'urbanisme durable sont ici des outils permettant à la Ville de Montréal de réduire les émissions de PCA.

2- L'épuration de l'air

Cette politique est surtout perçue comme sociale, car elle vise en premier lieu à améliorer les conditions sanitaires des populations humaines et à les préserver des maladies cardio-respiratoires. Cependant, sa fonction écologique est également majeure car la qualité de l'air a un impact important, direct sur la faune et indirect sur les écosystèmes.

Ainsi, la politique montréalaise d'augmentation de l'indice de canopée est aussi un moyen de favoriser l'épuration locale et micro-locale de l'air. Si pour la réduction des GES, la localisation des arbres est indifférente, ce n'est pas le cas pour les PCA. En la matière, la correction des inégalités spatiales dans le couvert végétal et la proximité avec les sources de polluants atmosphériques est primordiale. Ainsi, la création de corridors verts, de barrières vertes ainsi que de parcs industriels ou commerciaux arborés, est plus efficace pour améliorer la qualité micro-locale de l'air que les grandes forêts et les grands parcs.

Ainsi, le programme de Trame verte métropolitaine est-il axé sur le verdissement de proximité et la compensation des inégalités territoriales (Soverdi 2013).

En effet, de grandes disparités dans la répartition de la canopée existent. D'une part, les secteurs industriels et commerciaux sont très minéralisés (indice de canopée respectivement 3% et 2%) ; d'autre part, l'Est de Montréal et plus généralement l'interface ville-port est plus minéralisée (entre 6 et 18% de canopée seulement selon les secteurs) que le reste du domaine municipal (moyenne montréalaise de 20,3%) (Soverdi 2013).

Ainsi la Ville a-t-elle prévu d'y fournir un effort de rattrapage dans son programme de plantation (300 000 arbres entre 2013 et 2022), en privilégiant les secteurs les moins bien pourvus, soit l'Est de la Ville (50 000 arbres entre 2013 et 2017), le Sud-Ouest (20 000) et le Centre-Est (10 000), pour un coût de 32 millions de CAD sur les 40 prévus pour toute l'île de Montréal. Le secteur privé (industriels et grands centres commerciaux) devra contribuer sensiblement aux efforts de plantation d'arbres (120 000 arbres sur les 300 000 prévus) (Soverdi 2013). Cependant, sur les 12 corridors verts proposés, très peu se situent à l'interface ville-port (Soverdi 2013).

À Contrecoeur, la présence d'une industrie lourde et de corridors de transport de grande capacité (autoroute, voie ferrée) rend nécessaire des mesures d'atténuation des nuisances atmosphériques. La concrétisation du nouveau terminal à conteneurs va accentuer cette nécessité, et ce malgré les efforts du Port de Montréal pour maîtriser ses émissions de GES. Cependant, la présence d'un milieu rural, agricole et boisé, rend moins problématique les émissions de PCA en raison de la qualité épurative du milieu existant (enjeu environnemental) et du plus grand éloignement des populations humaines (enjeu social).

3- L'éloignement des sources de pollution des zones résidentielles

Bien qu'utilisé par les décideurs urbains, et malgré son intérêt social, l'éloignement des sources émettrices de PCA n'est pas une vraie mesure environnementale, car l'impact écologique existe malgré tout. Il permet la préservation d'une qualité de l'air acceptable à l'échelle micro-locale (îlot d'habitation) mais pas à l'échelle locale (CMM). Cette mesure doit donc être couplée aux autres actions pour être efficace.

II-2-3 Actions environnementales du Port de Montréal

Le Port de Montréal lutte contre les PCA en même temps qu'il maîtrise ses émissions de GES. Par ailleurs, les normes provinciales, nationales et internationales²⁸ sont de plus en plus contraignantes pour les émissions de PCA, et les gouvernements financent des programmes ciblés (électrification des quais et du parc automobile) qui permettent de les réduire.

Les mesures prises pour réduire la congestion à l'interface et libérer l'espace urbain des flux de fret (raccordement du Port au réseau autoroutier) sont parmi les plus efficaces pour réduire les PCA. Mais la concentration des flux a par ailleurs pour conséquence de concentrer les polluants à l'échelle micro-locale.

Ainsi, le Port et sa communauté ne développent-ils pas actuellement de véritable politique d'amélioration de la qualité locale de l'air.

II-2-3 Analyse AHP

Les résultats de notre étude AHP montrent que la pollution locale de l'air est la priorité numéro 2 des acteurs questionnés, mais loin derrière les GES. Elle représente surtout une forte préoccupation pour les citoyens. Ceux-ci subissent en effet le contact direct avec l'industrie et la congestion d'origine portuaire. Ils dénoncent l'absence d'espaces-tampons à l'Est de l'enceinte portuaire dans le quartier de Mercier et la présence et le développement du camionnage à venir entre le Port, la « Cité de la Logistique » et l'autoroute A25. Les riverains font un lien direct entre exposition aux nuisances industrialo-portuaires et réduction de l'espérance de vie à Hochelaga-Maisonneuve, quartiers où l'espérance de vie estimée est plus faible que celle des quartiers les plus favorisés de l'île (DSP de la Ville de Montréal, consultation publique du 31 mai 2017), bien que les causes en soient bien plus complexes et multiples. Ce ne sont pas les enjeux environnementaux qui motivent, mais bien les considérations sanitaires qui en découlent.

²⁸ Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires MARPOL, OMI, Transports Canada 2013, in Allard 2015 ; Stratégie Maritime du Québec 2015.

Cet enjeu est davantage au deuxième plan pour les décideurs urbains et portuaires qui estiment, d'une part, que le problème est de mieux en mieux maîtrisé et que d'autre part la réduction des GES devrait réduire mécaniquement les émissions de PCA compte-tenu des actions de réduction des émissions à la source, ce qui n'est pas forcément le cas. La pollution locale de l'air est un enjeu globalement faiblement médiatisé.

Peut-être cet enjeu est-il perçu essentiellement comme social et urbain, mais il s'agit aussi souvent d'un choix conscient, de privilégier la lutte contre les GES, en raison de sa priorité déclarée par la forte pression politique, légale et médiatique. Par ailleurs, l'assez bonne qualité de l'air à Montréal ne rend pas cet enjeu très sensible, sauf à l'échelle micro-locale, clairement sacrifiée par les décideurs urbains et portuaires au nom des intérêts jugés supérieurs (locaux et globaux).

Cet enjeu est donc un peu éclipsé dans les entretiens et l'étude AHP – ainsi que dans les médias – par les émissions de GES et les nuisances sonores, mais il est cependant très important et perçu comme majeur pour les populations riveraines. Ailleurs à l'interface, le problème est beaucoup moins verbalisé, ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas, que ce soit pour la pollution locale (toute la CMM est concernée) ou la pollution micro-locale (à proximité immédiate des voies artérielles urbaines). Il est surtout perçu comme un enjeu social, les conséquences environnementales sont mal connues et sous-estimées par tous les acteurs.

II-2-4 Prospective et vulnérabilités des actions à l'interface

La désindustrialisation ainsi que les progrès technologiques et réglementaires expliquent que la qualité de l'air soit globalement bonne à Montréal, et surtout qu'elle s'améliore. Cependant, cet enjeu subsistera tant que la question de la congestion et de la dissociation des flux de fret et de passagers (raccordement du port au réseau autoroutier) ne sera pas réglée. Cependant, les opérations urbanistiques telles que l'enterrement des autoroutes urbaines, l'électrification des parcs automobiles et le développement à grande échelle des transports en commun sont extrêmement onéreuses et dépassent de loin la capacité d'investissement de la

Ville ou de la CMM et requièrent donc l'intervention des échelons supérieurs de gouvernement et/ou de partenaires privés.

1- Les actions métropolitaines présentent des lacunes à l'échelle micro-locale, si importante pour la pollution aux PCA. La politique d'offre des transports collectifs et la maîtrise du transport automobile restent insuffisantes pour contrecarrer la progression des émissions routières. La dissociation des transports de fret et de personnes ainsi que le verdissement dans l'Est de Montréal nécessiteraient une action prioritaire.

Globalement, la qualité de l'air à Montréal est assez bonne. Cependant, les questions d'échelles sont très importantes en matière de qualité de l'air, et la lutte contre les GES pourrait amener les décideurs à sacrifier la qualité régionale et locale de l'air au profit des objectifs de réduction des émissions de GES.

Dans la mesure où la proximité est cruciale pour juger des impacts socio-sanitaires sur les populations, cette évaluation s'avère indispensable (DSP de la Ville de Montréal, consultation publique du 31 mai 2017).

À Montréal, les mesures à l'échelle micro-locale sont mal connues, par manque de stations de prélèvement aux endroits particulièrement exposés aux concentrations des PCA, notamment à l'interface ville-port. Il en existe 13 dans toute l'Agglomération en 2017, dont seulement 2 à l'interface. Des mesures à une échelle beaucoup plus fine à proximité immédiate des chantiers et construction et des principales voies artérielles (passage de 6 000 véhicules individuels par jour) permettrait de différencier la qualité de l'air locale (aire métropolitaine) et la qualité de l'air micro-locale (quartier) (Consultation publique du 31 mai 2017). Ainsi, très ponctuellement, des situations plus problématiques existent, qui ne sont pas recensées et évaluées correctement. Avec les projets prévus dans l'Est de l'île et à Contrecoeur, des besoins supplémentaires d'évaluation se feront sentir.

2- Bien que n'appartenant pas au domaine municipal, le Port est coresponsable des pollutions locales et micro-locales qui ont lieu à l'interface, que ce soit sur l'île de Montréal, dans des quartiers résidentiels denses, soit le long des voies de transport (autoroute et voie ferrée) entre

Contrecœur et Montréal, sans qu'une politique de gestion de ces nuisances apparaissent dans la politique stratégique portuaire.

Le Port de Montréal n'apparaît pas comme un partenaire pour la Ville dans le projet de verdissement de l'île (Soverdi 2013), car il échappe au domaine municipal. Les projets portuaires à l'interface (notamment la Cité de la Logistique) ne font pas l'objet, encore en 2017, de mesures d'évaluation à micro-échelle et de proposition de verdissement significative pour préserver la qualité micro-locale de l'air (Consultation publique du 31 mai 2017).

Malgré ses importants bienfaits écologiques, la forêt urbaine est surtout perçue comme une politique sociale (santé publique et fonction récréative) par la Ville de Montréal (site de la Ville de Montréal), source de bénéfices économique (« capital vert »), et de soutien à la biodiversité. La fonction écologique de l'épuration de l'air n'est pas mise en avant, bien qu'elle soit également, sinon plus importante

Enfin, les phytotechnologies et phytoremédiations sont une voie nouvelle encore peu utilisées à Montréal.

La lutte contre la pollution locale de l'air est un enjeu majeur à l'échelle mondiale, notamment en Asie et dans les grandes villes. Malgré cela, elle est surtout considérée comme un enjeu social par les décideurs et les populations, et largement traité comme tel. Ses conséquences environnementales sont sous-estimées et peu médiatisées.

Il est plus facile de mesurer les émissions de GES que celles de PCA, en raison de leur rapide dispersion. Or, les variations micro-locales sont primordiales pour la santé humaine et doivent être connues.

Il y a donc là un objet de recherche majeur, que la conciliation de ces différentes pollutions atmosphériques, afin de ne sacrifier ni le global (changement climatique), ni le local (santé des écosystèmes), ni le micro-local (santé des populations, humaines ou non).

Montréal est bien loin d'avoir mis en place une telle politique.

II-3 La pollution locale des eaux

II-3-1 Définition

La contamination des eaux de surface, et notamment des cours d'eau, peut prendre différentes formes : particules solides et en suspension, ou dissoutes dans l'eau, en flottaison ou sédimentées. Cette pollution entraîne un déséquilibre des paramètres naturels de l'eau, que ce soit sa charge bactériologique, virale ou chimique (salinité, acidité, minéralisation, présence de produits nocifs ou toxiques pour les écosystèmes en place). Cet enjeu environnemental peut avoir un impact important sur les écosystèmes à l'échelle locale et régionale, et participe à la réduction de la biodiversité à l'échelle globale. Elle a aussi d'importantes répercussions sur la santé humaine.

La pollution locale de l'eau est principalement le fait des résidus bactériologiques et chimiques persistant dans les eaux d'égout assainies et rejetées dans le milieu naturel, ainsi que d'hydrocarbures, de métaux et de sel.

Les pollutions de l'eau d'origine portuaire sont également nombreuses : il s'agit principalement des pollutions opérationnelles (carburants, produits chimiques utilisés dans la construction des navires, eaux noires et grises), accidentelles (fuites et déversements d'hydrocarbures, de produits chimiques et pharmaceutiques, ou encore de minerais) et malveillantes (rejets de déchets et eaux usées). Malgré la lutte contre ces contaminations, de multiples incidents ont lieu régulièrement, pour la plupart de faible ampleur, sans pour autant être négligeables (Gerbet 2015, dans Allard 2015 ; Rapport de Développement Durable 2016). Il faut y ajouter la remise en suspension de sédiments contaminés par la navigation ou le dragage et l'augmentation de la turbidité de l'eau, ce qui peut provoquer la mise en danger d'espèces fragiles. D'après l'IMQ (Institut Maritime du Québec 2014, dans Allard 2015), il n'existe pas de corrélation directe entre l'intensification du trafic maritime et l'augmentation du nombre de déversements. On observe même une baisse des gros déversements à l'échelle mondiale, en raison des progrès dans la prévention, notamment le triplement des coques sur les navires-citernes, le pilotage et la navigation électronique.

Ces pollutions portuaires s'ajoutant aux pollutions urbaines, les effets cumulatifs peuvent être importants, tant à l'échelle micro-locale, en raison d'une topographie ou d'un courant défavorables, qu'à l'échelle du cours d'eau dans son ensemble (Environnement Canada 2006, dans Allard 2015).

L'Assemblée Nationale a adopté le 23 mars 2010 une résolution faisant du fleuve Saint-Laurent un patrimoine national à protéger, à développer et à mettre en valeur (Stainier 2011, dans Allard 2015). De multiples municipalités québécoises et ontariennes ont inscrit le patrimoine fluvial dans la Déclaration des maires des municipalités riveraines au fleuve Saint-Laurent situées dans la zone d'influence des Grands Lacs (Allard 2015) et défini quatre enjeux : l'eau à usage urbain, l'accès au fleuve, la protection des berges et le développement du transport maritime, confirmant ainsi le rôle tant social, environnemental qu'économique du fleuve.

II-3-2 Situation à Montréal

Sur l'île de Montréal, on observe deux causes majeures de pollution locale des eaux de surface, toutes deux mal maîtrisées par l'Agglomération.

1- Les rejets d'égouts :

Les principales sources de pollution sont urbaines et consiste dans le rejet d'eaux d'égout, d'eaux pluviales et de neiges usées (polluées et salées) mal ou non épurées dans les cours d'eau, majoritairement le Saint-Laurent. L'Agglomération de Montréal ne possède qu'une seule très grosse station d'épuration dans l'Est de l'île, qui traite 75% des eaux du Grand Montréal, soit près de 50% des eaux usées du Québec. Ainsi, 2,6 milliards de litres d'eaux usées par jour sont traitées et rejetées ensuite dans le Saint-Laurent.

Malgré des progrès techniques, le réseau d'interception et d'épuration des eaux sales de la CMM reste incomplet. Il existe un réseau unitaire (collectant à la fois les eaux usées et les eaux pluviales) dans l'essentiel de l'Agglomération et un réseau séparatif aux extrémités ouest et est de l'île, moins peuplées. Le réseau unitaire pose un problème de surverse en cas de fortes pluies,

qui envoie directement les eaux usées (gonflées des eaux pluviales) dans le Saint-Laurent (PACCAM 2015).

Par ailleurs, les raccordements inversés sont nombreux sur l'île de Montréal et favorisent les épisodes de surverse lors d'épisodes de fortes précipitations. Enfin, des rejets sans épuration ont lieu communément dans certaines municipalités hors Agglomération, ainsi que des pollutions en provenance des Grands Lacs, en amont du bassin versant, problème qui échappe à la maîtrise de l'Agglomération de Montréal.

Tout cela augmente considérablement la quantité d'organismes pathogènes et de polluants rejetés dans le milieu naturel, avec des problèmes de concentration à l'échelle micro-locale quand les conditions (topographiques et hydrologiques) sont favorables à l'accumulation.

De plus, le système de traitement des eaux actuel ne permet pas d'éliminer une quantité suffisante de pathogènes. L'épuration chimique est actuellement déficiente, mais un traitement à l'ozone est prévu pour l'automne 2018.

2- Les eaux de ruissellement :

L'essentiel de l'île possède un taux de perméabilité aux eaux pluviales assez important, en raison du verdissement convenable des zones résidentielles (30 à 50% d'imperméabilité, ce qui correspond en moyenne à 35% d'infiltration), mais les grands espaces commerciaux, industriels et portuaires sont actuellement très imperméables (70 à 100% d'imperméabilité, ce qui correspond en moyenne à 5% d'infiltration en moyenne). Cela favorise la contamination des eaux de surface par les résidus d'hydrocarbures et de particules de pollution atmosphérique précipitées (SADM 2015) et les épisodes de surverse.

Ces diverses insuffisances dans le réseau de traitement des eaux usées et pluviales d'une part, des eaux de ruissellement d'autre part, compromettent la qualité de l'eau dans les cours d'eau en certains points, notamment en aval de l'archipel d'Hochelaga.

La pollution d'origine industrielle a fortement baissé en raison de la désindustrialisation régionale (Midwest américain, Québec et Ontario), mais la pollution d'origine humaine reste importante bien que de mieux en mieux maîtrisée. Cependant, la qualité des eaux dépend fortement des fluctuations du niveau des eaux, une forte pluie ou au contraire une importante sécheresse provoquant une accentuation des pollutions, soit par surverse soit par concentration des polluants.

Parallèlement, la dépendance des populations envers le Saint-Laurent pour son approvisionnement en eau est très forte (40% de la population québécoise) (MDDELCC 2015, dans Allard 2015), ce qui en fait un enjeu sanitaire majeur. Par ailleurs, 80% des Québécois vivent à proximité du fleuve (MDDELCC 2015, dans Allard 2015), ce qui introduit un enjeu social et sanitaire lié à pratique récréative de l'eau (baignade, pêche récréative).

II-3-2-1 Actions environnementales de la Ville de Montréal

La Ville de Montréal puis la CMM ont développé une politique de l'eau dans le but d'assainir le Saint-Laurent et ses affluents et permettre une pratique récréative saine des cours d'eau (pêche, navigation, kayak, baignade, etc.).

Deux programmes actuels permettent d'améliorer le système d'épuration des eaux usées de l'île : d'une part, le dépistage des réseaux inversés pour les corriger ; d'autre part, la mise en place d'un traitement par ozonation (prévu à l'automne 2018), qui devrait permettre d'éliminer jusqu'à 95% des agents pathogènes rejetés dans le milieu naturel.

L'Agglomération possède 102 stations d'échantillonnage qui permettent de contrôler la qualité de l'eau (programme QUALO ; Qualité de l'eau Montréal 2016), et notamment la contamination de l'eau par des matières fécales (en UFC – Unités Formatrices de Colonies – par 100 mL) (Qualité de l'eau Montréal 2016).

En 2016 encore, le Saint-Laurent reste le cours d'eau le plus pollué de la région du Grand Montréal avec seulement 25% des stations de relevés qui obtiennent l'approbation QUALO, ce qui en fait le cours d'eau le plus pollué de l'archipel d'Hochelaga. La situation est qualifiée de

mauvaise à insalubre à proximité des grands émissaires urbains (Pointe Est de l'île de Montréal). La situation est par contre devenue assez bonne au Vieux Port, longtemps soumis à une accumulation de rejets d'égouts (Qualité des Plans d'Eau à Montréal 2015).

En 2015 et 2016, le nombre de stations obtenant l'approbation QUALO a baissé, devenant un peu inférieur à 50%, en raison des fortes pluies observées. De fortes fluctuations s'observent dans le temps, en fonction des conditions météorologiques, mais les causes de contaminations sont essentiellement liées aux contaminations urbaines (eaux usées).

Ainsi, la pollution locale des eaux de surface est surtout perçue comme un enjeu sanitaire, donc social, et secondairement comme un enjeu économique (activités récréo-touristiques). L'enjeu environnemental est sous-estimé, mais les améliorations à venir vont profiter notablement à la santé des écosystèmes.

II-3-2-2 Actions environnementales du port de Montréal

Le Port de Montréal a développé une politique de réduction de la consommation d'eau sur son territoire et de lutte contre les pollutions de celle-ci. Ainsi, les routes de rinçage ont été optimisées, l'entretien du réseau d'aqueduc portuaire a été amélioré, l'alimentation en eau des navires a été améliorée. Ces actions ont permis de réduire de 800 000 mètres cubes l'eau consommée et d'en réduire les pollutions.

La gestion des eaux de ruissellement depuis les quais et les navires, contaminées aux hydrocarbures et aux poussières de vracs solides, est actuellement le principal enjeu environnemental pour le Port. Mais il lui est difficile de maîtriser les pollutions générées sur les lignes maritimes. La qualité de l'eau dans la zone du port opérationnel est qualifiée de bonne (terminal Bickerdike) à parfois mauvaise (terminaux à conteneurs et pétroliers) (Ville de Montréal 2015a).

II-3-3 Analyse AHP

Notre étude AHP nous révèle que la pollution des eaux du Saint-Laurent est une préoccupation majeure de l'industrie maritime et des riverains. Par contre, la qualité de l'eau est

jugée bonne par la plupart des décideurs urbains questionnés. Les citoyens, contrairement aux décideurs urbains, ne sont toujours pas satisfaits de la qualité des eaux et en tiennent la Ville pour responsable, bien plus que le Port.

De l'avis général, la qualité des eaux s'est grandement améliorée. Elle reste cependant très insatisfaisante et la gestion des eaux contaminées, d'origine portuaire (eaux de ruissellement des quais et des navires) et surtout urbaine (eaux d'égout) pose toujours problème. Les atteintes à la biodiversité du fleuve sont avérées.

Pour des raisons sanitaires, sociales et culturelles (Dagenais 2014), les populations riveraines se sentent très concernées par cet enjeu et adhèrent difficilement à des projets pouvant remettre en cause la qualité des eaux du Saint-Laurent (projet de pipelines, dragage) ou restreindre leur pratique du fleuve (pêche récréative, kayak, baignade, etc.). Très sensibles à la qualité de l'eau, les populations riveraines font souvent pression sur la Ville ou le Port. Le dragage, plus particulièrement, fait l'objet d'une faible acceptabilité sociale en raison de ses répercussions sur la qualité de l'eau et la biodiversité.

II-3-4 Prospective et vulnérabilité des actions à l'interface

Dans l'objectif de sécuriser l'alimentation en eau potable des Montréalais et de donner davantage d'accès au fleuve pour des activités récréo-touristiques, la qualité locale de l'eau est capitale. Le traitement par ozonation devrait être opérationnel fin 2018 et permettre à nouveau des activités de contact avec l'eau. Ainsi, l'Agglomération de Montréal et son Port sont en voie d'améliorer considérablement la qualité de l'eau du Saint-Laurent.

Les principales pollutions, d'origine urbaine, vont être considérablement réduites grâce à l'ozonation (fin 2018). Cependant, la Ville manque de maîtrise sur les pollutions en amont de l'île, et le Port, sur celles des lignes maritimes. Par ailleurs, le retard est important en termes de phytoépuration. Les eaux de ruissellement sont encore mal gérées, notamment en raison d'un retard dans la gestion de la perméabilisation des espaces industriels.

D'une manière générale, le Québec – dont Montréal – affiche un retard dans la gestion des eaux pluviales et des eaux contaminées par rapport aux autres sociétés post-industrielles (notamment États-Unis et Europe). Les procédés de phytoépuration (marais filtrants, plantation de végétaux pour gérer les eaux pluviales) sont encore peu utilisés. Ils auraient intérêt à être généralisés pour éliminer les zones de concentration de polluants à micro-échelle et éviter les épisodes de ruissellement intensif ou de surverse. Il reste essentiellement, pour les décideurs urbains et portuaires, à mieux maîtriser la dépollution des eaux de ruissellement.

II-4 La réduction de la biodiversité

II-4-1 Définition

La grande diversité des formes de vie dépend du maintien de leurs habitats spécifiques. Ceux-ci sont de plus en plus perturbés et menacés par l'anthropisation de la planète et notamment l'urbanisation et l'expansion spatiale des activités économiques. Les pollutions et le Changement Global modifient également fortement les écosystèmes et contribuent à la disparition mondiale de certaines espèces, actuellement à un rythme jugé sans précédent.

En espace urbain, les pollutions locales (air, eau et sol) ainsi que la fragmentation des habitats naturels par les infrastructures et leur disparition en lien avec l'urbanisation, sont des causes importantes de perte de biodiversité.

Les aménagements et opérations portuaires menacent pour leur part la biodiversité des milieux humides et aquatiques : Espèces Exotiques Envahissantes (EEE), érosion des berges causée par le batillage, nuisance sonore pour les mammifères marins, dragage (Verbeeck 2015).

Cumulées à l'échelle régionale et globale, ces disparitions provoquent la mise en danger de la faune et de la flore et, à terme, la disparition des espèces les plus touchées. De nombreuses zones de préservation des écosystèmes naturels cohabitent avec les espaces anthropisés métropolitains, ce qui présente un défi pour les autorités urbaines et portuaires. L'accroissement des flux ou l'expansion des activités peut entrer en concurrence avec les habitats d'espèces menacées et

bloquer les projets de développement. L'acceptabilité sociale est donc toujours particulièrement difficile à obtenir pour les décideurs.

II-4-2 Situation à Montréal

À Montréal, depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, le harnachement du fleuve, l'urbanisation et l'industrialisation de l'archipel d'Hochelaga, qui héberge la métropole, ont profondément modifié l'hydrodynamisme et donc les écosystèmes du Saint-Laurent. La majorité des berges a été anthropisée, détruisant les nombreux habitats qui s'y trouvaient. En 2017, Les habitats humides et fluviaux du Saint-Laurent ne présentent globalement plus de biodiversité remarquable à l'interface, mais il existe tout de même des zones particulièrement importantes à préserver. Par ailleurs, l'assèchement ou le recouvrement des rivières et ruisseaux de l'île de Montréal a fait disparaître de nombreux espaces humides (ruisseau Molson présent sous le site du projet de la Cité de la Logistique, réunion citoyenne du 5 juin 2017).

II-4-2-1 Actions environnementales de la Ville de Montréal

Toutes les politiques environnementales ont une action positive sur la biodiversité : 1) augmenter la canopée est le meilleur outil possible pour favoriser la biodiversité urbaine ; 2) la purification locale de l'air, de l'eau et des sols permet d'assurer à la faune et à la flore le maintien de leurs conditions de vie.

Montréal a mis en place une politique spécifique de protection et de mise en valeur des milieux naturels (2004) puis un Répertoire des milieux naturels protégés de l'Agglomération de Montréal (2009), géré par la DGPNV (Direction des Grands Parcs et de la Nature en Ville). L'objectif est le maintien ou l'augmentation de la surface totale d'habitats floristiques ou fauniques reconnus sur l'île de Montréal.

Il en découle différentes actions :

- 1- Création d'écoterritoires sur l'île de Montréal, à la fois terrestres, humides et fluviaux
- 2- Compensations environnementales au plus près et toujours sur le territoire de l'Agglomération lorsqu'une perte d'habitat naturel est jugée inévitable.

- 3- Mise en réseau des différents espaces naturels dans une Trame Verte et Bleue, afin de réduire la fragmentation des écosystèmes et permettre la migration des espèces dans l'île.

Le Saint-Laurent a été reconnu patrimoine écologique en 2002, ce qui s'est matérialisé par la création de périmètres de préservation des espaces naturels (Bureau de coordination du plan d'action Saint-Laurent 2012, dans Allard 2015) et la renaturalisation des berges.

Les milieux humides et les rives, très dégradés au XX^{ème} siècle par l'urbanisation et l'industrialisation, font l'objet d'une attention particulière en raison de leur richesse spécifique en termes de biodiversité. Un programme de renaturalisation des berges et de création d'un parcours riverain a été entrepris sur 180 km de rives de l'île. La présence du Port de Montréal l'interrompt cependant sur les 26 km de son emprise.

La restauration des écosystèmes fluviaux fait l'objet d'une attention particulière. Une Route Bleue ainsi qu'une Trame Bleue ont été créés dans le cadre des Stratégies Saint-Laurent. D'initiative fédérale et provinciale, ce programme d'aide à la préservation du fleuve et à la restauration d'écosystèmes fluviaux est à présent essentiellement soutenu par les municipalités riveraines. Le Grand Montréal ainsi comprend 5 Comités ZIP (Zone d'intervention Prioritaire) qui ont dans leur mandat la préservation de la qualité des eaux. La phytoépuration y est à présent localement utilisée.

Les 10 écoterritoires de l'île de Montréal (Bilan de la politique de la protection et de la mise en valeur des milieux naturels, 2009-2013) regroupent des espaces de plus de 15 ha de zones urbanisées, de parcs naturels et d'espaces verts présentant une biodiversité remarquable. Le Plan d'Urbanisme de la Ville de Montréal ainsi que les documents de la CMM (PDAM 2012) et de l'Agglomération (SADM 2015) reconnaissent ces territoires protégés.

Si, à l'interface ville-port, il n'existe aucun écoterritoire, un projet existe, visant à relier le fleuve Saint-Laurent à la Rivière des Prairies pour consolider la Trame Verte de l'Est de l'île (Bilan de la politique de la protection et de la mise en valeur des milieux naturels, 2009-2013).

La CMM a ensuite intégré dans la Trame Verte et Bleue métropolitaine les différentes initiatives (2013). Elle a également amélioré sa maîtrise réglementaire des sols de l'aire métropolitaine, afin de rendre plus difficile le dézonage des espaces agricoles, des friches et des boisés.

De son côté, la Ville de Contrecoeur prévoit la création d'un parc domiciliaire dans l'Est de la municipalité, comme compensation environnementale aux zones d'activités qui vont émerger de la construction du nouveau terminal à conteneurs.

II-4-2-1 Actions environnementales du Port de Montréal

De par sa dépendance à l'eau et l'importance de son activité, le Port est un acteur qui possède un impact important sur les milieux humides et aquatiques. Il a anthropisé les berges de l'île sur 26 km, et prévoit l'anthropisation de celle de Contrecoeur sur 4 km. Celles-ci sont composées majoritairement d'herbiers et d'espaces naturels qui sont susceptibles d'accueillir des espèces menacées. La navigation commerciale est également une perturbation pour les espèces aquatiques (mammifères marins et poissons). Cependant, le chenal est déjà aménagé et supporte 2 000 navires par an. Par ailleurs, il semble que les véhicules récréatifs et de pêche commerciale soient au moins aussi perturbants que les navires de transport de fret, en raison de leur vitesse, la fréquence de leurs bruits et leurs parcours plus erratiques et invasifs pour les habitats fragiles. Des aménagements dans la navigation (limitation de la vitesse, pilotage) permettent de réduire les impacts sur les habitats aquatiques et les berges.

En tant que compensation environnementale, le Port de Montréal a créé des îles artificielles naturalisées incluses dans l'archipel de Boucherville. Certains territoires portuaires naturalisés pourraient encore venir grossir le parc naturel des îles de Boucherville dans un futur proche.

Le nouveau site de Contrecoeur concentre actuellement les enjeux de préservation de la biodiversité pour le Port de Montréal : des habitats de rainette faux-grillon (espèce menacée), du chevalier cuirvé (poisson en voie de disparition), et des sites de nidification de sauvagines

sont potentiellement concernés. Cependant, l'essentiel de ce nouveau site doit remplacer des espaces agricoles dont la biodiversité est déjà très faible.

La création d'habitats pour ces espèces à raison de 2 ou 3 pour 1 est actuellement envisagée par le Port de Montréal pour compenser ces impacts. L'intégralité des crédits écologiques du Port dans l'archipel des îles de Boucherville devrait alors être utilisée. Les prochains projets feront l'objet de compensations dans la région de Contrecoeur, en lien avec le Comité ZIP des Seigneuries.

Par ailleurs, l'encapsulation des sols du secteur Viau a permis au Port de limiter l'apport de terres saines, qu'il aurait fallu retirer ailleurs, dégradant le milieu d'origine.

Enfin, sa politique de gestion des ressources et des déchets (réduction, réutilisation et recyclage de papier, bois, métaux, pneus, matériel informatique, etc.) permet au Port de Montréal de limiter un peu son empreinte écologique et donc la pression globale qu'il fait peser sur les écosystèmes (Rapports de Développement Durable 2014-2016).

II-4-3 Analyse AHP

Notre étude AHP montre que la réduction de la biodiversité apparaît comme un enjeu très secondaire pour les différents acteurs, à l'exception de quelques-uns qui y voient un enjeu majeur pour leur milieu de vie, en lien avec les sols contaminés et la perte de milieux humides naturels.

Le processus de réduction de la biodiversité est compris par les différents acteurs, cependant le caractère cumulatif des impacts locaux reste abstrait pour certains. Cet enjeu s'en trouve sous-estimé à l'échelle locale.

Le Port de Montréal estime que l'augmentation des volumes de fret transportés sur le fleuve ne provoque pas de perturbation croissante pour la faune aquatique dans la mesure où le passage des navires se limite à des corridors bien définis (évitant notamment les espaces habités par les

mammifères marins) et parce que la hausse du fret se fait davantage par croissance de la taille des navires que par augmentation de leur nombre (2 000/an environ).

Cet enjeu est jugé peu central par les acteurs interviewés dans la mesure où l'anthropisation est effective et en raison de la faible qualité des habitats à l'interface sur l'île. Cependant, la situation à Contrecœur est un peu plus critique et tendue. La réglementation générale est assez stricte et une mobilisation citoyenne a le pouvoir de bloquer un projet urbain ou portuaire pour protéger des espèces en danger.

Enfin, la population montréalaise revendique un droit accru à l'information sur les projets et se trouve notamment mal informée des compensations environnementales existantes. De ce fait, l'acceptabilité sociale, notamment envers le Port, est faible, du fait d'importants préjugés négatifs envers les impacts générés.

Les impacts urbains sont sous-estimés, ou considérés comme inévitables et suffisamment compensés par les programmes d'écoterritoire, de canopée et de Trame Verte et Bleue. Ils sont de ce fait perçus comme plus légitimes que ceux du Port.

II-4-4 Prospective et vulnérabilités des actions à l'interface :

Les politiques actuelles de la Ville et du Port présentent un certain nombre de lacunes en matière de préservation de la biodiversité :

1- La Ville ne peut contrôler complètement ses berges, en raison de la présence du port et de nombreuses propriétés privées en rive. Une naturalisation complète des berges de l'île de Montréal est donc impossible.

2- Le Port internalise ses coûts de destruction d'habitats naturels, et cependant l'acceptabilité sociale des opérations de dragage et de construction d'un terminal est difficile à obtenir pour lui.

Le caractère cumulatif des atteintes à la biodiversité rend difficile la lutte contre la perte de biodiversité ; il manque une coordination entre les décideurs urbains et portuaires pour planifier les réductions inévitables d'habitats naturels et leur restauration.

Enfin, cet enjeu est sous-évalué et manque de lisibilité pour les acteurs (décideurs et grand public).

Cependant, beaucoup d'actions de restauration ou de compensation aux atteintes à la biodiversité sont déjà pratiquées par la Ville et le Port de Montréal, qu'il serait utile de faire connaître, tant auprès du grand public que des différents acteurs. Les caractères systémiques et cumulatifs de cet enjeu le rendent en effet difficile à saisir dans toute sa complexité et nécessite une collaboration entre les intervenants. Par ailleurs, l'éventail des mesures compensatoires est mal connu. Cependant la restauration des habitats est coûteuse en temps et en argent.

II-5 La contamination des sols

II-5-1 Définition

L'urbanisation et l'industrialisation ont causé la contamination des sols urbains, par déversements d'hydrocarbures, de sel de déneigement, de produits chimiques, de métaux lourds, d'eaux noires, etc.

Dans les enceintes portuaires, le stockage de vracs toxiques ou nocifs est une cause majeure de contamination des sols, à laquelle on doit ajouter d'éventuelles activités de transformation industrielle. Les contaminations liées aux activités d'entretien, de réparation ou de construction des navires ou autres machines et véhicules s'y ajoutent dans l'enceinte portuaire et à l'interface avec la ville.

Certaines de ces pollutions pénètrent profondément dans le sol par infiltration d'eaux de surface, contaminent les nappes phréatiques, la faune et la flore, et fragilisent les écosystèmes. Cela contamine les eaux de surface et les eaux souterraines, et fragilise les habitats naturels locaux, participant à la réduction de la biodiversité. À ces problèmes environnementaux s'ajoutent des

considérations sociales, notamment de salubrité publique : dermatites, inhalations toxiques, ingestion de végétaux et animaux contaminés, etc.

Mieux maîtrisées actuellement, les contaminations existantes sont souvent anciennes et freinent le redéveloppement des friches urbano-portuaires. Les coûts de décontamination sont élevés et forment un enjeu local important pour les villes, tant économique que socio-écologique.

II-5-2 Situation à Montréal

À Montréal, les très nombreux sites industriels en périphérie du port, ainsi que les opérations et zones de stockage internes ont pollué les sols à l'interface. Cette contamination peut être multiple sur un même site (métaux lourds, hydrocarbures, produits chimiques) et profonde en cas de lessivage. C'est particulièrement critique en cas de reconversions urbaines à fins résidentielles ou récréo-touristiques.

Plusieurs degrés de contamination ont été identifiés, qui permettent ou non différentes activités : le critère A renvoie à des sols considérés comme propres ; le critère B, à des sols jugés acceptables pour un usage résidentiel et certains usages institutionnels sensibles ; le critère C n'est acceptable que pour des usages commerciaux ou industriels (MDDELCC, Loi sur la qualité de l'environnement, Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains, Chap. Q-2, 2003 ; mis à jour en 2017).

Lorsqu'un terrain est mis en friche, il s'y développe une végétation pionnière qui peut finir par supporter un boisé et une certaine biodiversité, malgré les pollutions du sol. Un préverdissement peut d'ailleurs être fait, à peu de coût, pour préparer le terrain à un redéveloppement ultérieur. Cependant, une véritable phytodécontamination est plus complexe et peut durer entre 5 et 50 ans.

II-5-2-1 Actions environnementales de la Ville de Montréal

Un travail d'inventaire et de caractérisation des sites contaminés est effectué par les services de la Ville de Montréal, en documentant notamment l'histoire des activités présentes

sur le site. En fonction du degré et de la nature de la ou des contaminations, le classement (A, B ou C) est appliqué, et les terrains listés, en vue d'exiger des propriétaires les opérations de réhabilitation (par neutralisation ou assainissement) nécessaire à une cession foncière ou à un redéveloppement. La Ville réhabilite également peu à peu ses terrains, au fur et à mesure des projets (Site de la Ville de Montréal).

II-5-2-1 Actions environnementales du Port de Montréal

Le Port de Montréal a dû gérer lui-même des décontaminations sur son territoire, notamment sur la friche des anciens chantiers navals de la Vickers (secteur Viau), qui ont été reconvertis en terminal à conteneurs.

À l'Assomption Sud (site de la future « Cité de la Logistique »), l'ancien site de la fonderie Canadian Steel Ltd offre un parfait exemple de friche industrielle difficile à reconvertir en raison de sa forte pollution. Après 40 ans de friche, ce terrain vient d'être décontaminé par encapsulation par son nouveau propriétaire, un important transporteur routier de Montréal attiré par la proximité du port.

II-5-3 Analyse AHP

Selon notre étude AHP, la contamination des sols apparaît comme l'enjeu environnemental le moins important pour l'ensemble des acteurs, à l'exception de deux d'entre eux.

L'importance des coûts de décontamination et son impact sur le processus de planification a amené les différents acteurs à considérer la contamination des sols comme un problème plus économique qu'environnemental ou sanitaire, malgré leurs multiples implications socio-écologiques. La question centrale, conflictuelle, est donc de savoir qui doit payer, et quelle décontamination appliquer, pour quelle reconversion.

L'encapsulation est mal acceptée par les populations qui y voient une solution au rabais et peu respectueuse de l'environnement. D'un point de vue environnemental, elle est acceptable pour

éviter le stockage externe des contaminants et de dégrader de nouveaux espaces pour y prélever des terres saines.

Les citoyens demandent le remplacement intégral des terres contaminées par des sols à haute qualité biologique pour y installer les espaces verts, des jardins communautaires et des activités non polluantes, sans voir le coût environnemental associé à cette opération.

II-5-4 Prospective et vulnérabilité des actions à l'interface

Cet enjeu fait l'objet de conflits importants car il interfère avec le processus de planification urbaine.

Il est un enjeu d'acceptabilité sociale. Le Port de Montréal, notamment, souffre d'une faible acceptabilité sociale, car la population est opposée au procédé d'encapsulation utilisé tant dans l'enceinte portuaire qu'à ses marges.

La méthode de l'encapsulation est innovante et intéressante pour la décontamination à des fins industrielles. Elle convient parfaitement pour un redéveloppement industriel, mais elle a tendance à geler l'usage des sols. Elle a l'avantage de stabiliser les sols et de les rendre aptes à un usage industriel (catégorie C) à peu de frais. Cependant cette technique est insuffisante pour supporter des activités résidentielles ou récréatives dans la mesure où elle ne fait que neutraliser les contaminants sans les éliminer. Il ne s'agit donc pas véritablement d'une mesure de décontamination. Ce refus des citoyens est cohérent avec le rejet des activités industrielles hors de l'île de Montréal et la volonté d'aller vers la phytoremédiation.

La contamination des sols est un enjeu très sensible à l'interface ville-port car elle paralyse les projets pour des raisons économiques et suscite des conflits en lien avec les choix de redéveloppement à effectuer.

Le principe du pollueur-payeur est y plus crucial que pour les autres enjeux environnementaux locaux, dans la mesure où les pollutions s'accumulent sur place au lieu de se diffuser et de se mélanger (air, eau). La Ville a encore peu recours à la phytodécontamination, qui pourrait

permettre le retour à des usages résidentiels et institutionnels pour certains anciens sites industriels tout en développant l'indice de canopée et la biodiversité urbaine.

Cet enjeu environnemental local d'importance est souvent négligé au profit de la question des coûts de décontamination. À l'interface, ils sont en effet un frein puissant au redéveloppement urbain et un sujet de conflit social récurrent (mode de décontamination, choix de reconversion des usages). Les solutions existantes sont soit perçues comme une gestion au rabais par les populations (encapsulation), soit bénéficient d'une bonne acceptabilité sociale mais se contentent de déplacer le problème environnemental hors de la ville (sites d'enfouissement, destruction d'espaces pour y prélever les terres de bonne qualité, émissions de GES et PAC). Les solutions de régénération biologique des sols sont encore à perfectionner et le soutien à l'innovation est crucial.

III LES VULNERABILITES ENVIRONNEMENTALES DE L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL EN MARS 2017

Les processus environnementaux revêtent une importance croissante à Montréal. Mais si les atténuations et remédiations aux impacts négatifs urbains et portuaires augmentent, certaines vulnérabilités subsistent ou émergent à l'interface ville-port.

III-1 Les vulnérabilités environnementales du Port de Montréal

Celles-ci sont principalement reliées aux atténuations les moins efficaces de l'activité portuaire (eaux de ruissellement contaminées et trop grande imperméabilité des sols portuaires), aux plus coûteuses et difficiles (reconstruction d'habitats, notamment pour le site de Contrecoeur), et à celles qui échappent au contrôle du port (émission de GES par les Compagnies Maritimes, cohabitation fret-passagers). La reconfiguration des chaînes logistiques et les transferts modaux vers les transports les plus verts (réduction du camionnage ; logistique urbaine, et gestion du « dernier kilomètre »), sont des enjeux majeurs pour la communauté du transport et de la logistique.

- 1- Le Port manque de maîtrise sur les pratiques environnementales de ses partenaires, et notamment les transporteurs. D'une part les grandes compagnies maritimes ne mettent que rarement les enjeux environnementaux au cœur de leurs politiques stratégiques ; d'autre part les transporteurs routiers n'ont pas souvent les moyens de faire les investissements nécessaires à la réduction de leurs émissions. Par ailleurs, beaucoup de leurs partenaires privés n'ont qu'une compréhension imparfaite des processus et enjeux environnementaux, ainsi que des moyens d'en atténuer les impacts.
- 2- La dépendance du Port de Montréal envers le camionnage augmente et cette tendance devrait se poursuivre en lien avec la régionalisation de leurs activités et notamment l'expansion à Contrecoeur.
- 3- La faible acceptabilité sociale de certains aménagements liés à l'expansion du port (dragage de capitalisation, anthropisation des berges, encapsulation des sols, génération de GES et de PCA) est souvent portée par une argumentation à la fois environnementale (réduction de la biodiversité, changement climatique) et sociale (accès au fleuve, santé publique). Mais cette opposition se double aussi souvent d'un positionnement idéologique, antimondialiste, qui remet en cause l'accroissement des flux globaux et donc le gigantisme naval. Ce mouvement d'opposition est nouveau à s'exprimer à l'interface ville-port à Montréal, et monte en puissance. Il se fonde sur les enjeux environnementaux et remet en cause la raison d'être du Port et tout projet portuaire sur l'île.

Il est parfois difficile de séparer ce qui est le discours politique d'un réflexe de type « pas dans ma cour » (NIMBY), en raison des multiples arguments sociaux soulevés dans le même temps. Souvent très pertinent, ce discours présuppose néanmoins une responsabilité des ports dans la Mondialisation, sous-tendue par le mode de production fordiste et la consommation qui s'y rapporte. Cependant, la responsabilité des consommateurs y est occultée et on prête aux ports plus de responsabilité qu'ils n'en ont, étant finalement principalement des rouages, pourvoyeurs de services de la chaîne d'approvisionnement.

III-2 Les vulnérabilités environnementales de la Ville de Montréal

- 1- On observe un certain retard dans la mise en application des mesures environnementales prévues ou projetées, et dans l'intégration des meilleures pratiques internationales dans certains domaines, notamment le contrôle du transport routier, la promotion des transports collectifs, propres, actifs et performants dans l'Est de l'île et à l'échelle métropolitaine. Par ailleurs, le traitement des eaux usées reste insuffisant en qualité et en quantité.
- 2- Les mesures d'évaluation et d'atténuation des pollutions micro-locales (air, eau, sol) manquent également, notamment le verdissement de proximité.

L'interface, surtout dans l'Est de l'île, cumule les impacts environnementaux alors que les mesures d'atténuation y sont plus faibles. On y trouve la zone industrialo-portuaire active de l'île, les principaux ponts et tunnel reliant Montréal et Contrecoeur, les points de rejets des eaux dans le Saint-Laurent après traitement, de très forts points de congestion routière et d'importantes friches industrielles à reconverter, aux sols contaminés. C'est l'Est de l'interface qui présente la plus forte pollution aux GES et aux PCA, les eaux les plus polluées et des zones aux sols fortement contaminés. C'est également l'espace qui présente le moins d'espaces verts. Cette zone sensible de l'interface, particulièrement vulnérable, devrait faire l'objet de toutes les attentions de la part de la CMM, d'autant plus que l'accroissement des trafics à Contrecoeur va augmenter les échanges dans cette zone et aux abords, accentuant la pression environnementale d'origine portuaire.

- 3- Le coût associé à la décontamination des sols, lorsque le pollueur n'est plus présent et ne peut prendre en charge la responsabilité financière, est un frein puissant à la planification urbaine. Ainsi le principe du pollueur-payeur ne s'applique pas toujours, ce qui vulnérabilise le territoire.

III-3 Les vulnérabilités environnementales de l'interface ville-port à Montréal

- 1- Les vulnérabilités environnementales à l'interface ville-port sont largement liées à une certaine méconnaissance des impacts réels sur le milieu et donc à leur sous-estimation.

L'exercice difficile de priorisation nécessite de faire des choix, ce qui fait apparaître les différences de traitement de ces différents enjeux dans le discours environnemental. Le manque d'information et de communication sur les enjeux locaux notamment, au profit de la lutte contre les GES se traduit tout à fait dans les résultats de l'étude. La sous-estimation des enjeux locaux nous semble donc assez directement liée à cette sous-information.

- 2- La question d'échelle nous apparaît particulièrement importante : le risque est grand de sacrifier l'environnement local au profit du global, dans la mesure où la réduction des émissions de GES apparaît à tous comme la priorité incontournable, mais que les solutions trouvées entrent parfois en contradiction avec la lutte contre la pollution locale de l'air.

Enfin, les décideurs montréalais manquent de données précises concernant les pollutions réellement observées à l'échelle micro-locale, que ce soit pour l'air ou l'eau du Saint-Laurent. Or, les risques d'aggravation de ces pollutions sont importants, en lien notamment avec les deux projets portuaires, la Cité de la Logistique sur l'île de Montréal, et l'expansion portuaire à Contrecoeur.

Par ailleurs, compte-tenu du caractère systémique et dynamique de l'interface, les vulnérabilités de celle-ci sont amenées à évoluer dans le temps, ce qui fait que de nouveaux enjeux pourraient prendre de l'importance, et d'autres en perdre, modifiant de ce fait cette priorisation.

Ainsi, de nouveaux enjeux pourraient émerger en lien avec le gigantisme naval et avec la réalisation des projets de nouveau site portuaire à Contrecoeur et de Cité de la Logistique à Hochelaga-Maisonneuve :

- a- La pression compétitive pour à recevoir des méga-navires, associée à une baisse potentielle du niveau des eaux du fleuve, pourrait amener le Port de Montréal à réaliser des opérations de dragage de capitalisation afin de sécuriser, voire augmenter son tirant d'eau. Les opérations de dragage et les changements du profil hydrodynamique du fleuve qui en résulteraient constituent des menaces pour la biodiversité fluviale et souffrent d'une acceptabilité sociale très faible à Montréal. Une gestion intégrée du dragage et des sédiments du Saint-Laurent conjointement par les gouvernements fédéral et provincial est à l'étude (Allard 2015). Il s'agit cependant d'une vulnérabilité environnementale potentiellement majeure à l'interface.
- b- Le nouveau site de Contrecoeur pose le défi de l'augmentation des distances de transport (40 km en aval de Montréal) dans un contexte de réduction des émissions de GES. Le port estime que l'utilisation de technologies plus efficaces d'un point de vue énergétique et plus propres à Contrecoeur permettra de maintenir le niveau actuel des émissions de GES/tonne pour le transport de fret portuaire. Par ailleurs, les flux générés entre Contrecoeur et Montréal, ainsi que la réalisation du raccordement du port au réseau autoroutier devraient permettre d'éviter un accroissement de la congestion sur l'île. Cependant, en raison du manque de ponts et tunnels, l'île de Montréal se retrouverait davantage soumise à la congestion de ses ponts et tunnel si aucune mesure n'est prise pour modifier et fluidifier le plan de circulation métropolitain. La pollution aux PCA pourrait conséquemment augmenter, notamment aux points de congestion.
- c- La réalisation du projet de Cité de la Logistique à l'interface pourrait aussi induire une hausse des PCA à l'échelle micro-locale, et vulnérabiliser le milieu et la population en place.

Cependant, l'argumentaire développé tend à être davantage social qu'environnemental, que ce soit pour la contamination des sols ou la restauration d'une biodiversité et d'espaces verts.

Le ruisseau Molson et les boisés poussés sur les friches industrielles sont actuellement un enjeu environnemental lié à la conceptualisation du projet de la « Cité de la Logistique ». La capacité des décideurs urbains et portuaires à concilier parc industriel et restauration environnementale (décanalisation du ruisseau, préservation de boisés ou mise en place d'une végétation prolifique, corridors verts, etc.) sera ici déterminante pour la qualité du projet et pour l'avenir de l'arrondissement.

- 3- Enfin, l'idée préconçue voulant que les enjeux économiques et environnementaux soient contradictoires est toujours très présente, ainsi que la croyance qu'il faille attendre d'avoir comblé les principaux besoins en terme économiques et sociaux avant de se consacrer aux enjeux environnementaux. Leur subordination aux autres enjeux est encore largement la règle. La recherche de solution éco-responsables est parfois écartée, car jugées *a priori* trop coûteuses.

CONCLUSION

Les différents outils d'analyse utilisés (analyse de contenu, entrevues et étude AHP) se complètent. Ainsi, l'analyse de contenu a permis d'obtenir une compréhension générale des enjeux traités pour les acteurs à Montréal (CMM), et de déterminer les orientations des entrevues ainsi que les critères de l'étude AHP. Toutes qualitatives, ces méthodes ont permis d'acquérir une compréhension fine des positions des différents acteurs, de leurs actions, mais aussi de leur perspective et de leur perception des enjeux environnementaux. L'étude AHP nous a également permis de voir quels étaient les enjeux conjoints aux différents groupes d'acteurs et lesquels ne l'étaient pas. Cela est particulièrement adapté à notre sujet, et permet d'identifier les points de convergence (lutte contre les émissions de GES surtout) et de divergence (qualité des eaux

surtout, importance des nuisances locales) entre les acteurs et ainsi pointer des vulnérabilités de chacun.

Malgré l'importance intrinsèque de chacun des enjeux environnementaux étudiés, une hiérarchie des priorités a été effectuée. Cette priorisation diffère selon les acteurs, individuellement et par groupe, en fonction de leurs mandats et de leurs intérêts spécifiques. Cela génère un biais : la méthode AHP pose en effet pour acquis qu'il faut choisir et donc qu'on ne peut pas tout obtenir d'un point de vue environnemental. Cette méthode permet de pointer les *a priori* et les insuffisances. Mais elle peut aussi déformer notre vision de l'avis des acteurs questionnés. Nous devons donc rester prudente quant aux résultats de cette priorisation.

L'éventail des critères identifiés dans la revue de littérature nous apparaît comme globalement satisfaisant, mais cependant incomplet. Ainsi, nous avons observé des lacunes dans les préoccupations déclarées des acteurs, que ce soit dans les documents officiels, ou dans les entrevues. Les questionnaires AHP proposaient aux intervenants d'ajouter un thème qui leur semblait important, mais à part un acteur, personne n'en a fait usage. Ainsi, certains enjeux environnementaux sont-ils communément oubliés dans cette étude, alors que des enjeux sociaux y sont mêlés, ce qui témoigne d'un certain flou dans la définition d'enjeu environnemental pour ces acteurs. Les enjeux sociaux associés aux pollutions locales, tels que le bruit, les vibrations ou la sécurité routière, ont souvent été évoqués, comme inséparables des enjeux environnementaux à l'échelle locale, notamment de la qualité locale de l'air.

Ainsi, la gestion des ressources (eau et déchets notamment) est un thème de plus en plus important mais qui n'a pas été inclus dans notre analyse. De même, l'adaptation aux changements climatiques, qui commence à faire l'objet des politiques urbaines (PACCAM 2015) et portuaires (R DD 2013-2016), n'est pas véritablement un enjeu en soi. Enfin, la notion de risque environnemental a elle aussi été écartée.

Il est intéressant de noter qu'à part l'un d'entre eux, aucun acteur interviewé n'a relevé ces manques ; ils se sont contentés des enjeux proposés. Les enjeux sociaux ont souvent été

assimilés à leur réflexion, comme la pollution sonore et paysagère. Nous y voyons le signe que les enjeux environnementaux sont souvent mal définis et subordonnés dans la réflexion aux enjeux sociaux.

Nous avons constaté de plus grandes diversités dans les opinions entre les acteurs qu'entre les groupes d'acteurs, ce qui est assez difficile à analyser compte-tenu de la faiblesse numérique de notre échantillon (21 personnes interrogées, 15 questionnaires complétés). Aucune généralisation n'est possible à cette échelle et les avis peuvent varier d'une personne à une autre à tel point qu'il est difficile de savoir si les avis donnés (étude AHP ; ANNEXE 12) reflètent véritablement l'opinion des groupes d'acteurs. Cependant, toutes réserves faites, nous pensons que la position professionnelle des personnes questionnées les rend pertinents dans la plupart des cas. Il n'en reste pas moins que le poids de ces acteurs est variable. Les acteurs urbains, en tant qu'élus, ont un pouvoir de décision relatif à leur poids politique, et certains ont ainsi un pouvoir d'agir bien supérieur aux autres. Il en va de même pour les acteurs portuaires, dont les positions au sein de la communauté diffèrent grandement. Enfin, les citoyens mobilisés ne sauraient représenter l'ensemble de la population, ni de l'arrondissement ni de la Ville, encore moins de la CMM dans son ensemble. Cependant, riverains du port, ils portent un regard sur l'interface à la fois éminemment subjectif et éminemment pertinent. Nous avons essayé, par l'analyse préliminaire des profils individuels et de groupe, de prendre en considération ces poids variables dans l'analyse de ces données.

Il ressort de la priorisation de ces enjeux quelques points de convergence – et aussi de divergences – entre les acteurs de l'arène. Le consensus est fait sur l'importance très grande de réduire les émissions de GES, et sur le caractère assez secondaire, dans l'échelle des priorités, de la contamination des sols et de la réduction de la biodiversité. Les divergences concernent surtout la pollution des eaux de surface et la prise en compte des nuisances locales.

Nous avons pu observer l'importance de la dialectique global/local pour les processus environnementaux. Alors que s'opposent les visions globales développées par les décideurs

urbains et portuaires (lutte contre les émissions de GES), les citoyens réclament surtout des mesures d'atténuation pour les pollutions locales. Alors que la lutte contre la réduction de la biodiversité et celle contre les pollutions locales se renforcent l'une l'autre, ce n'est pas forcément le cas pour les GES et les pollutions locales. En effet, la littérature indique clairement une certaine opposition entre les mesures de réduction des émissions de GES et celles des émissions de PCA (McKinnon 2008 ; Cuthbertson 2011), la consolidation du transport et du stockage du fret favorisant la réduction des GES mais amplifiant les impacts socio-écologiques des PCA à l'échelle locale. Par ailleurs, la localisation et la taille des emprises logistiques semblent au moins aussi importantes que les efforts pour réduire les émissions de GES, au détriment des impacts socio-spatiaux (Kohn & Brodin 2008 ; Merchant & Baker 2012 ; McKinnon 2008 ; Cuthbertson 2011).

La difficulté consiste donc à concilier ces différents impératifs à travers une vaste réflexion d'ensemble sur les impacts environnementaux des chaînes logistiques en espace urbain et suburbain.

Ainsi, les processus environnementaux sont-ils encore très imparfaitement pris en compte dans les politiques stratégiques. Premièrement, la conciliation des différents enjeux environnementaux entre eux (et notamment la lutte contre les GES et les PCA) est difficile. Deuxièmement, la dialectique socio-écologique est forte, mais les enjeux sociaux ont tendance à éclipser les enjeux environnementaux. Troisièmement, les enjeux économiques sont premiers et donnent la direction générale des projets, dont on se contente d'atténuer les externalités négatives, sociales et environnementales.

BILAN DU SYSTÈME SOCIO-ÉCOLOGIQUE ET RETOUR SUR LE MODÈLE

INTRODUCTION

Depuis les années 1990 et surtout les années 2000, les interfaces ville-port dans le monde sont très actives, et tout particulièrement là où les villes et les ports sont conjointement en croissance (Merk 2013). C'est donc sans surprise que nous avons trouvé une interface en pleine recomposition à Montréal en 2017. On y trouve une gamme très étendue des enjeux communs aux villes portuaires, que ce soit en termes de gouvernance, de processus économiques, sociaux ou environnementaux.

L'analyse des vulnérabilités majeures qui s'y trouvent nous a permis de dégager un certain nombre de caractéristiques qui peuvent apparaître comme des faiblesses pour la ville portuaire de Montréal. Cependant, nous préférons y voir autant d'axes de réflexion et de recherche futures, ainsi que des opportunités de changement positif pour ce territoire. Éminemment dynamique et évolutive, une interface est le fruit du jeu des acteurs. Ainsi, si la situation actuelle à l'interface ville-port de Montréal est bien loin d'être satisfaisante ou exempte de menaces, elle constitue une très belle opportunité pour changer le *statu quo* et le mode de fonctionnement des acteurs, et ainsi améliorer les processus à l'œuvre.

Nous pensons que cette démarche d'analyse des vulnérabilités doit permettre un rééquilibrage entre les différents processus, et ainsi modifier la perception que l'on a de l'importance de chacun. Très clairement, la nature des relations ville-port a toujours été, jusqu'à présent, éminemment économique, les processus de gouvernance venant au service de ces enjeux. Cependant, à une époque où les enjeux sociaux et environnementaux montent en puissance, il nous semble nécessaire de repenser ce lien fondamental économie/gouvernance pour y incorporer les processus sociaux et environnementaux.

Cela constitue, à proprement parler, un changement de paradigme, et nous pensons que l'adoption d'une approche d'écologie politique est indispensable.

Nous allons donc revenir successivement sur les différents aspects de notre modèle, afin d'en évaluer la pertinence, les apports et les limites.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur notre méthode d'analyse, ses points forts, ses limites et ses lacunes.

Dans un deuxième temps, nous dresserons le bilan du système socio-écologique à partir de nos différentes analyses des vulnérabilités dans la gouvernance, des vulnérabilités économiques, sociales et environnementales. Pour cela, nous croiserons successivement les vulnérabilités jusqu'à intégration totale dans le SSÉ et l'identification d'opportunités de remédiations.

Enfin, nous ferons un retour sur notre modèle théorique et conceptuel, pour déterminer en quoi il répond à nos attentes et quels peuvent être les axes de recherche à venir. Nous en déduirons des pistes pour les autres champs de la géographie des transports.

I RETOUR SUR LA METHODE

I-1 Points forts de la méthode

La méthode que nous avons utilisée pour notre analyse des vulnérabilités est qualitative.

I-1-1 Les sources

Cette méthode présente le grand avantage d'être applicable principalement à partir des sources publiques ouvertes des acteurs – différents échelons de gouvernance urbaine et territoriale, et port –, ce qui est facilité par la nature publique de ces acteurs à Montréal.

Les Archives fédérales portuaires ont fait l'objet d'une demande d'accès spécifique et d'un accord de confidentialité. Ainsi, la consultation des comptes rendus des réunions du Comité Port/Ville ainsi que celle des études techniques confidentielles a-t-elle été particulièrement riche d'enseignement pour nous, mais l'analyse peut se passer de ces sources si elles s'avèrent inaccessibles.

Les entrevues avec les acteurs, décideurs urbains, décideurs portuaires et citoyens, sont également particulièrement précieuses car elles permettent de comprendre très finement les perspectives actuelles des acteurs, à condition que ceux-ci collaborent généreusement. Cela fut généralement le cas, le statut d'étudiant aidant très certainement à libérer la parole.

I-1-2 Les outils d'analyse

La grande variété des outils d'analyse est un atout dans la mesure où elle permet aux différentes méthodes de compenser les limites et les lacunes des unes et des autres et d'enrichir l'analyse sur de nombreux aspects.

- La revue de littérature sert de cadre général à toute analyse et peut être réutilisée pour l'étude de toute autre ville portuaire.
- L'analyse de contenu des documents locaux, urbains et portuaires, permet d'identifier précisément la situation du terrain à l'étude et de déterminer les critères à garder pour l'analyse des différents processus. En termes de gouvernance, certains aspects sont transposables à d'autres APC, notamment dans la rangée laurentienne. Cependant, cette mise en contexte est très importante et doit être effectuée avec beaucoup de précision pour dépasser l'universalité des enjeux et toucher l'unicité du territoire. Selon la taille de la ville portuaire, cette tâche peut être aisée ou plus difficile, en fonction de la masse des renseignements à confronter et à synthétiser.
- L'analyse des retombées économiques portuaires, bien que comportant quelques calculs, est une étude statistique descriptive, donc qualitative. Elle ne permet que des approximations et des ordres de grandeur. Elle permet cependant de comprendre l'évolution de ces retombées de façon rapide et aisée, à la portée de tout chercheur en sciences sociales.
- Le suivi des consultations et l'entretien avec les acteurs sont des démarches de terrain délicates mais particulièrement intéressantes. Elles sont longues et nécessitent une grande disponibilité, à la fois de temps et d'esprit, pour comprendre sans jugement les positions des différents acteurs. Cette phase particulière de la recherche doit idéalement

se situer après l'analyse de contenu, qui permet d'acquérir les connaissances de base indispensables sur l'objet d'étude. Bien que l'objectivité du chercheur soit illusoire, une grande neutralité est requise pour pouvoir profiter pleinement de ce temps précieux de recherche, sur lequel un retour n'est pas possible, contrairement aux sources écrites. En effet, par respect des acteurs, de leur parole et de leur anonymat, nous pensons qu'il convient de ne pas proposer l'enregistrement des entrevues.

- La typologie et la cartographie de l'interface en fonction des types d'espace et des conflits est très facile à concevoir une fois le travail de suivi des projets et le résultat des entrevues effectué. Elle permet de visualiser l'interface de manière à en pointer les dynamiques et les conflits.
- L'étude AHP permet enfin d'étudier l'état d'avancement des connaissances et de la compréhension des enjeux environnementaux de la part des différents acteurs, en même temps que d'en évaluer la politique ou les intentions.

I-2 Limites et lacunes

I-2-1 Limites à la méthode

Dans le cas des ports privés, il est possible qu'il soit plus difficile d'obtenir les renseignements pour cet acteur. Dans tous les cas, le chercheur est dépendant des communications officielles et ne peut bien souvent pas vérifier les sources transmises. Ainsi, malgré les recoupements, il peut être difficile d'obtenir des certitudes pour certaines données, notamment économiques, pour des raisons de secret commercial. On doit s'en tenir à des approximations et à analyser des tendances.

De plus, malgré la confiance dont nous avons été l'objet de la part des différents groupes d'acteurs, nous avons parfois été confrontée à un discours de façade, notamment de la part de certains élus, sans que cela soit une généralité. D'autres ont orienté la discussion en fonction du discours qu'ils souhaitaient communiquer, en omettant certains aspects par fidélité à leur organisme. Cependant, nous pensons que le recoupement des informations livresques et orales,

de multiples sources, nous a permis de limiter la désinformation ou de reproduire les erreurs effectuées par les acteurs.

Répondre au questionnaire AHP est un exercice délicat dans la mesure où il demande de la part des personnes questionnées de mettre à jour de façon consciente des choix peut-être intuitifs et de rapporter des positions qui peuvent être soit personnelles soit refléter la politique de l'organisme pour lequel ils travaillent. Cela soulève souvent des contradictions difficiles à résoudre et peut se traduire par un malaise chez les acteurs. Il convient alors de rappeler qu'il s'agit d'un exercice de priorisation théorique et non d'un jugement de valeur intrinsèque des enjeux environnementaux. Il s'agit donc d'un test intéressant mais contestable, qui doit clairement être expliqué aux intervenants pour qu'ils en comprennent l'intérêt et les limites.

Enfin, la principale limite de ce modèle est probablement de s'arrêter au stade d'identification des vulnérabilités et de ne pas passer aux recommandations permettant de transformer les opportunités en atouts. C'est là l'objet d'autres analyses plus précises. L'ambition de ce modèle est l'identification de vulnérabilités et le croisement de celles-ci dans une réflexion intégrée mettant au même niveau les processus de gouvernance, les processus économiques, sociaux et environnementaux.

I-2-2 Lacunes

Certaines sources portuaires historiques n'ont pas leur pendant urbain. De même, certaines sources urbaines n'ont pas d'équivalent portuaire. L'hétérogénéité des sources est une limite sans doute indépassable avec laquelle il faut composer.

Les sources les plus difficiles à obtenir sont sans aucun doute celles de nature économique, souvent gardées confidentielles par les acteurs. Ces difficultés d'accès, notamment pour les financements de chaque acteur, la localisation et la nature des emplois portuaires, nous apparaissent inévitables à moins d'une collaboration étroite des acteurs et de la confidentialité de la recherche.

Nous ne pouvons présenter ici la liste de nos intervenants, par souci de confidentialité. De même, le détail des documents consultés dans les archives portuaires ne peut être fourni. La reproductibilité de la recherche est donc compromise par ces restrictions à l'accès à l'information.

Cela peut être frustrant pour le chercheur qui souhaite apporter des connaissances approfondies sur son terrain d'étude. Mais il doit se rappeler qu'il s'agit d'un outil d'aide à la décision de première ligne et non une analyse exhaustive de l'interface.

Par ailleurs, la difficulté à obtenir l'inventaire précis des terrains à l'interface en fonction de leur juridiction de compétence nous prive de l'analyse des blocages et conflits juridictionnels.

Enfin, certaines imprécisions dans les différentes bases de données cartographiques fournies par la CMM nuisent à la superposition graphique des données. Ainsi, de petits décalages graphiques ont été impossibles à résoudre.

Enfin, l'analyse des différents processus est parfois superficielle car ce modèle permet une étude préliminaire de l'interface ville-port, qui doit être suivie d'analyses plus fouillées en fonction des actions à poser : défavorisation, acceptabilité sociale, communication entre les acteurs, participation citoyenne, influence du prix du foncier et de la juridiction de compétence, évolution des taxes portuaires, localisation de l'emploi portuaire et répartition fine par secteurs d'emploi, potentiel de services écosystémiques, etc.

II BILAN DU SYSTÈME SOCIO-ÉCOLOGIQUE DE L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTRÉAL EN 2017

L'analyse des différents processus à l'interface ville-port à Montréal en 2017 nous a permis de dégager un certain nombre de vulnérabilités, du port, de la ville et de l'interface (tab. XIV). Nous pouvons à présent les rassembler et en déduisons les principaux axes de réflexion à prévoir pour en transformer les vulnérabilités en opportunités.

II-1 Analyse croisée des vulnérabilités

Le tableau récapitulant les vulnérabilités par acteur et par processus (tab. XIV) nous permet de récapituler les principales vulnérabilités existantes à Montréal en 2017.

Ces vulnérabilités sont nombreuses et nous amènent à envisager un certain nombre de rapprochements, sources de remédiations potentielles.

Ainsi, le croisement deux par deux jusqu'à épuisement des possibilités (fig. 55) nous semble être le meilleur garant de ne privilégier aucun processus par rapport aux autres. En effet, si les processus économiques et la gouvernance sont clairement premiers dans l'analyse des relations ville-port, les mettre sur le même pas que les processus sociaux et environnementaux nous semble être la seule façon de garantir l'égalité de traitement dans la réflexion.

Tableau XIV. Les vulnérabilités ville-port à Montréal en 2017

	GOVERNANCE	ÉCONOMIE	SOCIAL	ENVIRONNEMENTAL
Vulnérabilités portuaires	<ul style="list-style-type: none"> • Inadaptation de la tutelle et de l'échelle de gouvernance • Inadaptation de la tutelle et des retombées économiques • Concurrences spatiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilité des conteneurs aux fluctuations macro-économiques • Exiguïté du site urbain de Montréal • Importance des investissements à faire 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible acceptabilité sociale sur l'île de Montréal • Augmentation de la sensibilité et normes socio-écologiques • Demande d'accès à l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de maîtrise par l'APM des pratiques de la communauté d'affaires • Dépendance accrue au camionnage • Manque de reconnaissance des actions effectuées
Enjeu majeur de l'APM	Commercialisation	Capacité	Acceptabilité sociale	Leadership
Vulnérabilités urbaines	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentation horizontale et concurrence fiscale • Fragmentation verticale et des compétences • Gouvernance top-down vs démocratie participative 	<ul style="list-style-type: none"> • Régionalisation des retombées portuaires • Manque de maîtrise des orientations portuaires • Manque de connaissance des retombées portuaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Populations défavorisées • Coûts induits des externalités portuaires négatives • Manque d'analyse à l'échelle micro-locale 	<ul style="list-style-type: none"> • Retard dans les remédiations environnementales • Insuffisance du principe pollueur-payeur • Manque de données à l'échelle micro-locale
Enjeu majeur de la CMM	Gouvernance métropolitaine	Maîtrise de l'outil économique portuaire	Acceptabilité sociale	Gestion des impacts
Vulnérabilités de l'interface Ville-port	<ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise représentativité des acteurs • Vision commune incomplète • Conflits spatiaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de planification des dépenses et investissements • Absence de politique claire de valeur ajoutée 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible proximité relationnelle entre les groupes d'acteurs • Cohabitation spatiale • Concurrence spatiale et faible flexibilité spatiale 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de connaissance et sous-évaluation • Opposition enjeux globaux/micro-locaux • Manque de prise en compte intégrée des enjeux écologiques
Enjeu majeur Ville-port	Gouvernance collaborative	Financement collaboratif	Communication	Compensations mutualisées

Source : auteur

Figure 55. Croisement des différentes vulnérabilités à l'interface

- 1- GOUVERNANCE/ ÉCONOMIE**
- 2- GOUVERNANCE/SOCIAL**
- 3- GOUVERNANCE/ENVIRONNEMENT**
- 4- ÉCONOMIE/SOCIAL**
- 5- ÉCONOMIE/ENVIRONNEMENT**
- 6- SOCIAL/ENVIRONNEMENT**

BILAN du SSÉ : GOUVERNANCE/ ÉCONOMIE/SOCIAL/ENVIRONNEMENT

Source : auteur

II-1-1 Vulnérabilités issues des processus de gouvernance et des processus économiques

La situation économique du Port de Montréal fait apparaître une vulnérabilité liée à la sensibilité de ses trafics (notamment conteneurisés) aux contingences macro-économiques et macro-politiques, et donc à l'incertitude de ses retombées sur le territoire. Ces retombées se rapportent à une aire de marché de plus en plus domestique, de plus en plus centrée sur le Québec et l'Ontario, ainsi que sur la CMM, à l'exception de l'Agglomération de Montréal, où elles sont en baisse relative.

Or le gouvernement fédéral est toujours l'Institution de tutelle et investit dans l'APM d'importantes sommes, sous la forme des réinvestissements des bénéfices dégagés par le Port ainsi sous la forme d'aides et subventions directes. Le gouvernement fédéral envisage de se dessaisir des installations portuaires (Commission Emerson 2015), après avoir commercialisé les opérations portuaires en 1995.

La commercialisation à venir de l'APM est une vulnérabilité potentielle énorme pour le territoire à différentes échelles.

D'une part, la commercialisation des infrastructures de l'APM peut être l'opportunité d'injecter de nouveaux capitaux et investissements nécessaires à la modernisation et aux aménagements du port. Cependant, cela provoquera également l'ouverture de la gouvernance aux partenaires privés, ce qui peut entraîner une perte de contrôle des impacts économiques portuaires sur le territoire.

Dans cette hypothèse, les intérêts des nouveaux propriétaires portuaires pourraient interférer avec les intérêts des territoires. Selon l'envergure de ces nouveaux partenaires, les politiques portuaires et la répartition des bénéfices pourrait changer. Actuellement, le gouvernement fédéral investit de façon majeure dans la rénovation et le développement des infrastructures au Port de Montréal. Ainsi, une subvention fédérale de 43,7 millions de CAD a été octroyée au Port pour augmenter sa capacité et sa compétitivité. En retour, les bénéfices dégagés ne sont pas récupérés par Ottawa, mais sont réinvestis dans le territoire portuaire à Montréal et Contrecoeur. Les nouveaux partenaires pourraient décider de toucher des bénéfices au lieu de les réinvestir dans le port, voire baisser leur participation aux investissements portuaires. Loin de stimuler le développement portuaire et le développement territorial, cette commercialisation pourrait contrarier la politique développée par le gouvernement du Québec et réduire l'impact des sommes (1,5 milliards de CAD) que Québec veut investir dans sa Stratégie Maritime.

Ainsi, la commercialisation des infrastructures portuaires pourrait compliquer la collaboration entre le Port et le territoire (Ville de Montréal, CMM et Québec) en introduisant des décideurs aux intérêts radicalement différents de ceux de la population. Le risque alors pour le territoire est que les acteurs internationaux soient moins intéressés à assurer les intérêts locaux et régionaux que les acteurs locaux.

De ce fait, nous pensons que la commercialisation du Port de Montréal doit être l'objet d'une attention particulière de la part de tous les acteurs territoriaux concernés et que ceux-ci doivent participer à ce processus sous peine de voir leur développement territorial compromis. En effet, la vulnérabilité qui en découle peut se transformer en opportunité pour les acteurs régionaux et locaux s'ils trouvent le moyen d'augmenter leur pouvoir décisionnel sur le Port. Dans le cas d'un transfert des compétences aux échelons inférieurs, un rééquilibrage entre l'organisme de

tutelle et l'envergure du Port de Montréal permettrait probablement de rendre plus cohérentes les politiques stratégiques portuaires avec les objectifs du territoire qu'il dessert, soit en premier lieu le Québec et la CMM. Ce peut être l'occasion pour le territoire de gagner en contrôle sur son moteur économique portuaire. Cela ne peut se faire cependant sans un investissement économique initial conséquent – ou du moins l'acceptation des passifs de l'APM – et une volonté politique provinciale et métropolitaine forte.

La Stratégie Maritime du Québec souhaite développer le territoire provincial à partir de la colonne vertébrale qu'est le Saint-Laurent. Dans ce sens, la Stratégie provinciale cherche à stimuler la performance et la compétitivité du transport maritime, pour le fret comme pour les passagers. Cette politique de soutien aux industries dépendantes du commerce maritime se double d'une politique de développement des régions périphériques québécoises, sous la forme de pôles industrialo-portuaires (ZIP, pôles logistiques) et de recherche et développement associés. Il est attendu du récent accord CETA avec l'Europe qu'il dynamise les échanges avec le Vieux Continent, premier partenaire pour le Port de Montréal.

Dans ce cadre décisionnel, le port de Montréal, en tant que 1^{er} port de la rangée du Saint-Laurent, devrait se voir confier un rôle de moteur économique provincial grandissant. Un *leadership* sur la rangée du Saint-Laurent pourrait en résulter. Ses retombées économiques territoriales, en hausse sur l'aire métropolitaine hors agglomération, le Québec et l'Ontario, devraient de ce fait augmenter. Nous supposons donc que la Stratégie provinciale devrait avoir pour effet d'accroître l'envergure locale et régionale du Port de Montréal et donc son ancrage territorial. Dans cette hypothèse, de meilleures relations avec les différents paliers territoriaux et une plus grande implication du gouvernement provincial nous semblent être une priorité.

Un tel transfert dans la gouvernance pourrait se transformer en investissement majeur de valorisation territoriale. Cela donnerait du poids au territoire, au Québec et à la CMM, pour développer des projets économiques qui conviennent à sa vision de développement, en travaillant avec la communauté portuaire locale, sans en subir de trop fortes pressions, notamment des grandes compagnies maritimes.

La capacité collective, sociétale, d'encadrer les politiques libérales et les intérêts globaux des grandes entreprises intervenant dans le transport, la logistique et la distribution, a baissé dans les années 1990 avec la commercialisation des opérations portuaires. Maintenir la capacité d'intervention du secteur public sur les infrastructures portuaires permettrait d'éviter de dilapider un précieux capital économique pour le territoire. Plus encore, la capacité de développement urbain, socio-économique, la protection environnementale ainsi que la valorisation territoriale dans son ensemble nous apparaissent plus difficiles à obtenir si le secteur public se désinvestit.

Enfin, les multiples projets de pôles logistiques et de ZIP générées dans le Grand Montréal à la suite de la Stratégie Maritime (2015) laisse craindre une cannibalisation des projets les uns par les autres, notamment dans un contexte de fragmentation horizontale de la gouvernance municipale et le manque de péréquation fiscale. Il n'y a pas de solidarité financière entre les territoires, ni pour les investissements à effectuer, ni dans le partage des retombées économiques. De plus, la superposition des juridictions territoriales morcelle les financements, complique et ralentit les investissements effectués à l'interface. Pour preuve, les délais entre le diagnostic du besoin de la complétude du réseau autoroutier et le raccordement direct du Port à celui-ci courent depuis la fin des années 1980. Les travaux n'ont été mis en chantier qu'en 2016. Ces délais, très dommageables pour la Ville et ses habitants, le sont encore plus pour le Port, soumis aux rythmes courts de l'industrie.

Les acteurs doivent résoudre le problème du déséquilibre grandissant entre la croissance des coûts d'investissement pour le Port et la stagnation voire la baisse des retombées économiques pour la Ville centre.

Le port profite actuellement plus à la CMM que la CMM ne profite au port, car les retombées économiques portuaires sont en hausse hors Agglomération, malgré la diversification de l'économie urbaine de la métropole. À l'inverse, les investissements métropolitains dans le développement portuaire se résument à une participation dans le financement des travaux de rénovation de la gare maritime, dont la Ville de Montréal espère des retombées touristiques. Il

y a là une marge de progression qui pourrait profiter à l'interface ville-port. Cela peut être l'occasion de soulager la Ville centre, beaucoup plus impactée par les externalités négatives portuaires que le reste de la CMM. Une plus grande intégration des gouvernances de l'APM et de la CMM pourrait aider à coordonner les efforts économiques.

Ces différentes vulnérabilités territoriales pourraient être contournées par la mise en place d'une gouvernance ville-port commune à l'échelle de la CMM et sous tutelle provinciale.

Une telle implication du Secteur Public dans le développement économique en Amérique du Nord n'est pas exceptionnelle, compte-tenu de la présence de ports municipaux et d'aides fédérales conséquentes au secteur portuaire, notamment aux États-Unis. Le Québec, qui possède une tradition d'intervention publique dans le secteur économique pourrait ici ouvrir la voie au Canada à une régionalisation des APC.

II-1-2 Vulnérabilités issues des processus de gouvernance et des processus sociaux

Les vulnérabilités sociales sont nombreuses à l'interface et nécessitent une attention aigüe de la part des dirigeants, urbains comme portuaires.

Premièrement, la survivance de multiples juridictions foncières est un frein puissant aux projets qui se développent à l'interface et donc une grande vulnérabilité de l'urbanisme à Montréal encore en 2017. La vulnérabilité sociale de la Ville est aggravée par la gouvernance multi-niveaux. D'une part, en tant qu'agence fédérale, le Port soumet ses projets à l'Agence Canadienne d'Évaluation Environnementale (actuellement pour Contrecœur) et non au BAPE (gouvernement provincial), ce qui limite le pouvoir régulateur du gouvernement provincial et des municipalités. D'autre part, les blocages juridictionnels empêchent la Ville de concevoir des aménagements de grande ampleur en toute liberté. Le dédoublement de l'échelle municipale, et les imbrications de compétences entre les différents niveaux de gouvernement freinent fortement l'urbanisme de la Ville. C'est particulièrement le cas dans le périmètre de la

« Stratégie Centre-Ville », mais les impacts sociaux à ces blocages sont sans doute plus fragrants à Hochelaga-Maisonneuve.

Cela est source d'incompréhension publique et de conflits sociaux qui pourraient être évités en mettant la question de la juridiction au premier plan en vue d'un règlement de ces questions en amont des projets.

Deuxièmement, la grande défavorisation des populations à l'interface est un trait marquant et persistant de la situation sociale à Montréal. Les projets à l'interface devraient tenir compte de cette réalité et tenter de la corriger, tant dans un souci d'équité spatiale, de développement territorial que d'acceptabilité sociale.

Le port souffre d'une faible acceptabilité sociale pour ses projets sur l'île, en raison de la présence de populations à proximité directe de ses opérations et qui plus est, de populations défavorisées. La Ville elle-même – Mairie centrale comme arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve – est attaquée dans sa gestion des nuisances locales faites aux populations en raison de la cohabitation persistante des flux routiers et les risques pour la santé et la sécurité publiques que cela entraîne. Le développement de transports collectifs dans l'Est de Montréal et le développement et la mise en cohérence de parcours actifs sont également freinés par les problèmes générés par la gouvernance multi-niveaux.

Le Port a fourni de notables efforts d'ouverture vers le territoire et les communautés voisines, mais certains restent à faire pour approfondir les liens et les collaborations. Ainsi, il existe une opportunité de collaboration pour évaluer les nuisances présentes à l'interface en partageant les données micro-locales concernant le bruit, la qualité de l'air et la congestion routière à l'interface. La combinaison des ressources portuaires et municipales pourrait améliorer la qualité de vie à l'interface, notamment dans l'Est de l'île, à proximité du port opérationnel. Il y a là une opportunité de mettre en place un cercle vertueux de développement socio-économique dans ces quartiers.

La population réclame une meilleure intégration paysagère de l'enceinte portuaire, ce qui manque absolument à l'interface. Bien que sortant de son mandat strict de moteur économique, le Port de Montréal a là l'opportunité de montrer son intérêt pour les communautés riveraines en développant avec la Ville des projets de requalification de l'interface, depuis le quartier Sainte-Marie jusqu'à la pointe de l'île, notamment aux espaces de contact direct entre la zone portuaire et les zones résidentielles.

Enfin, les projets de la « Stratégie Centre-Ville » et de rénovation du Vieux-Port sont l'opportunité pour le Port, en termes d'image de marque, d'intégrer davantage ses actions culturelles et sociales à celles de la Ville et du Vieux-Port (SIC). Cela pourrait permettre de redévelopper une identité portuaire et maritime qui fait défaut à Montréal, malgré son important passé et patrimoine portuaire. La juxtaposition de trois politiques patrimoniales ne sera jamais aussi forte et efficace que la conjonction de ces trois forces dans un même développement culturel.

Troisièmement, la population est en demande forte de démocratie participative quant aux projets urbains à l'interface ville-port. Les expériences menées par l'Administration Doré (1986-1994) ont laissé une profonde empreinte dans l'imaginaire collectif qui cherche à ressusciter cette démarche. L'implication de la Société civile dans la gouvernance est une évolution générale aux sociétés occidentales. Cela est l'occasion de mobiliser les forces vives disponibles sur le terrain pour bonifier les projets, et d'utiliser le capital social de façon positive dans l'élaboration d'un projet commun.

En raison du processus de planification développé par le haut, on observe un décalage entre les visions développées par les acteurs : 1) la Mairie Centrale – qui administre aussi l'arrondissement Ville-Marie directement – a développé une vision pour le Centre-Ville très cohérente mais totalement déconnectée de la vision portuaire ; elle cherche à présent à le lui faire accepter mais se retrouve de ce fait soumise au bon vouloir des différentes agences fédérales, à commencer par le Port lui-même. 2) La Mairie Centrale et la communauté portuaire tentent de développer un projet de « Cité de la Logistique » pour à la fois s'inscrire dans la vision provinciale de la « Stratégie Maritime » et saisir une opportunité de redéveloppement par

un acteur privé. Cependant, le projet n'est pas clairement conçu en amont, tout au plus peut-on parler d'avant-projet. Tant la Mairie d'arrondissement que les citoyens ont été écartés du processus décisionnel.

Ce manque de coopération dans la construction des visions nous semble être une grande vulnérabilité socio-spatiale pour le territoire dans la mesure où cela favorise les réactions conservatrices des acteurs (le blocage juridictionnel), le repli sur les positions individuelles (réflexe NIMBY par exemple) et l'opacité des décisions. Ce sont la qualité de la planification et l'acceptabilité sociale des projets qui en pâtissent. Les vulnérabilités existantes du territoire (fragmentation du tissu urbain, déficit de transport collectif, congestion, qualité paysagère, atténuation du bruit et épuration locale de l'air) ne peuvent de ce fait être réduites de façon optimale.

Un organe de collaboration entre les échelons de gouvernement présents à l'interface permettrait de poser les bases des ententes foncières, des choix de développement et donc de la planification de l'interface. L'intégration de la participation citoyenne en amont des projets permettrait d'assurer une meilleure acceptabilité sociale des projets et d'identification des besoins de la population, tout en assurant une meilleure communication entre les partis, conditions indispensables à la résolution des conflits.

II-1-3 Vulnérabilités issues des processus de gouvernance et des processus environnementaux

Les conflits peuvent également avoir les enjeux environnementaux pour objet, soit totalement, soit partiellement, de concert avec les considérations sociales. Cette vulnérabilité environnementale rejoint donc largement la vulnérabilité sociale de l'interface.

D'une part, le manque de transparence des décideurs, le retard dans les politiques écologiques métropolitaines et la sous-estimation des enjeux environnementaux entretiennent la méfiance de la population, de plus en plus au fait des enjeux et de remédiations existantes. Cela sape

l'acceptabilité sociale des Institutions et exacerbe les conflits. Cela peut mener à la paralysie ou à l'abandon des projets urbains et portuaires.

D'autre part, la conciliation des échelles d'intervention et les choix de priorisation des actions est difficile. Si la lutte contre les pollutions micro-locales et contre la réduction globale de la biodiversité peut mener à des actions communes, ce n'est pas forcément le cas de la lutte contre les GES et les PCA dont les actions peuvent se contrarier. Cela amène les décideurs à faire des choix qui ne sont pas forcément approuvés par la population. Il y a là une réflexion spécifique et une campagne de concertation à mener avec la Société Civile, puis à intégrer à l'urbanisme.

L'acceptabilité sociale du Port apparaît comme un point névralgique. Elle est bien plus difficile à obtenir pour le Port de Montréal que pour la Ville, notamment pour des raisons environnementales. En effet, bien que le Port soit reconnu comme un assez bon citoyen corporatif, le détail de ses actions environnementales sont mal connues des citoyens. La tolérance est également plus faible : la population lui reprochera davantage l'anthropisation des berges, qu'à la ville de laisser des résidences individuelles s'installer en bord de fleuve, privatiser et dénaturer les rives. Le Port a perdu sa légitimité sur l'île de Montréal. Il a cependant l'opportunité de la reconquérir s'il collabore activement à la restauration du capital naturel de l'île et du fleuve, et qu'il communique sur ses actions. Une planification environnementale commune à la CMM et au Port de Montréal, dans le cadre des politiques métropolitaines (Trame Verte et Bleue notamment) pourrait éviter la fragmentation des espaces naturels et le cumul des disparitions d'habitats naturels.

La conciliation des perspectives, globale de la ville et du port, et locale des populations est donc cruciale et réclame une gouvernance plus participative qu'appellent les citoyens.

Le principe du pollueur-payeur est largement appliqué par le Port de Montréal, sous forme de compensations environnementales, ce que ne sait pas la population. Il nous apparaît qu'une meilleure intégration des outils d'évaluation, de restauration et de préservation des milieux naturels entre le Port et la CMM et la communication de ces actions constituent une opportunité réelle pour l'APM de restaurer sa légitimité et son acceptabilité sociale sur l'île de Montréal tout

en rendant les atténuations et les compensations environnementales réellement plus efficaces à l'interface.

Un important besoin d'information et de formation concernant les enjeux écologiques apparaît, tant les processus à l'œuvre sont complexes et parfois mal connus, particulièrement dans un contexte de Changement Global. Ce besoin est commun à la communauté portuaires (notamment les partenaires privés), les acteurs territoriaux et le grand public. Il y a donc là une opportunité pour la Ville et le Port de restaurer leur acceptabilité sociale en jouant la carte de la transparence et en allant vers une politique environnementale encore plus ambitieuse, réclamée par les habitants.

II-1-4 Vulnérabilités issues des processus économiques et sociaux

L'interface ville-port concentre de nombreux enjeux économiques et sociaux, qui apparaissent souvent comme antagonistes. Il s'agit donc de réduire ces contradictions pour transformer ces vulnérabilités en opportunités pour le territoire.

Premièrement, le Port souffre d'un problème de relève et la Ville, d'un chômage important, notamment à l'interface. L'adéquation entre la main d'œuvre disponible et l'offre d'emploi n'est pourtant pas si simple sans un effort de formation qui revient à la CMM, en concertation avec la communauté portuaire. Plusieurs villes portuaires québécoises ont développé ou développent actuellement des pôles de formation secondaire, collégiale et universitaire centrés sur les métiers maritimes et portuaires. Montréal, très grande ville universitaire, a toutes les ressources pour prendre une place de choix dans ce réseau.

Les emplois portuaires directs ont beaucoup baissé dans les années 1970 et 1980 et se sont disséminés dans l'aire métropolitaine. Les impacts économiques touchent désormais surtout le Grand Montréal hors Agglomération. Ainsi, bien que les emplois indirects et reliés soient en hausse, les populations de l'Est de Montréal ne perçoivent pas le port et le projet de « Cité de la Logistique » comme un pôle d'activités local.

L'industrie de la logistique développe actuellement beaucoup d'emplois, cependant, la robotisation à court ou moyen terme devrait en réduire notablement les opportunités pour les personnes les moins qualifiées. Compte-tenu du capital social existant et de la relative cherté du foncier sur l'île de Montréal – comparativement au reste de la CMM –, il y a une opportunité de développer des formations axées sur l'innovation maritime, portuaire, environnementale, et les services maritimes supérieurs. La forte valeur ajoutée dégagée par ces activités profiterait à la Ville, au Port et à la population dans la mesure où des emplois de bonne qualité sont une très bonne façon de redistribuer les richesses localement tout en faisant rayonner mondialement le territoire montréalais. L'antagonisme entre les développements économique et social se trouverait de ce fait notablement réduit. Par ailleurs, des emplois plus faiblement qualifiés pourraient naître, induites par les entreprises innovantes ainsi créées. Ainsi, toute une gamme d'emplois pourrait être générée à l'interface ville-port.

De ce fait, une action concertée du Port et de la CMM serait l'occasion de favoriser ces nouvelles activités innovantes et les services maritimes supérieurs à l'interface sur l'île de Montréal. Cela pourrait constituer une bonne solution de développement territorial tant économique que social, basé sur l'emploi. De plus, augmenter la « maritimité » de la population (volume de fret en tonnes par habitant ; Vigarié 1998) et l'emploi relié au port peut être l'opportunité pour le Port de renforcer l'identité portuaire à Montréal et donc sa légitimité.

Deuxièmement, les projets d'expansion portuaire à Contrecoeur et de « Cité de la Logistique » nous apparaissent comme étant le fruit de l'incapacité du Port et de la Ville à s'accorder sur les questions foncières sur l'île de Montréal, principalement en raison des contraintes sociales. Les solutions adoptées font consensus en 2017 entre la Ville et le Port mais ne sont pas pour autant exemptes de problèmes, notamment sociaux. Le projet portuaire de Contrecoeur, après avoir été beaucoup décrié par l'Agglomération, est à présent bien accepté. Les activités portuaires qui y auront lieu n'auraient pu trouver leur place sur l'île, et les retombées auraient, dans tous les cas, échappé à l'Agglomération. Leur localisation dans la CMM offre une opportunité à la métropole de capturer ces impacts économiques tout en renforçant le pôle d'activités Contrecoeur-

Vareennes. Cela peut aussi être l'occasion de régler la question de la péréquation à l'échelle de la MRC et de la CMM.

La « Cité de la Logistique » est un projet portuaire dont l'utilité dans le cadre de la consolidation de la Porte d'entrée continentale à Montréal et de l'amélioration de la logistique urbaine est apparente. Un pôle agro-alimentaire et une zone de groupage/dégroupage pour la logistique urbaine sont des nécessités à Montréal. Cependant, sa localisation en espace urbain densément peuplé et défavorisé est problématique, et ce bien qu'il ne nécessite pas d'empiéter sur les espaces urbains. Ses externalités négatives ne pourront être réduites que par un urbanisme de très grande qualité, une réglementation très contraignante sur le camionnage et le transport ferroviaire. Dans le cas contraire, la juxtaposition des fonctions portuaires et résidentielles sera source de dégradation supplémentaire du cadre de vie des populations.

Pour leur part, les riverains appellent de leurs vœux un projet d'éco-parc industriel innovant pour développer un pôle d'activités à haute valeur ajoutée à faibles externalités négatives.

Il s'agit donc pour les décideurs de savoir si le projet de « Cité de la Logistique » doit obligatoirement se développer sur l'île de Montréal, ou si une autre localisation, socialement moins contraignante, serait envisageable.

Cette question du choix du projet en fonction du milieu social est cruciale. Elle nous semble d'autant plus critique en raison de l'inadaptation croissante entre l'échelle locale voire micro-locale des externalités négatives portuaires et la localisation des retombées économiques, de moins en moins centrées sur l'île de Montréal. Il faut à l'Est de l'Agglomération un projet économique ambitieux pouvant servir de moteur pour son redéveloppement non seulement économique mais aussi social, qui n'impacte pas négativement le milieu plus qu'il ne l'est déjà.

Les projets urbains et portuaires à l'interface sont donc de rares opportunités de correction des inégalités sociales et d'amélioration socio-économiques des quartiers dans lesquels ils s'insèrent, à condition qu'ils soient bien adaptés au milieu et génèrent une dynamique socio-économique positive.

La cohabitation des fonctions résidentielles et industrialo-portuaires apparaît comme difficile et peu souhaitable à moins de développer un urbanisme de grande qualité, très encadré par les pouvoirs publics afin de produire des mesures d'atténuation des nuisances très importantes. Cette réglementation peut s'avérer très contraignante pour l'industrie. De telles pratiques existent en 2017, notamment en Europe, mais nécessitent la mise en place, en amont des implantations industrialo-portuaires, de projets urbains extrêmement bien conceptualisés, dotés d'une vision forte et adaptés à la réalité des industries qui veulent s'insérer dans le tissu social préexistant. Le projet de « Cité de la Logistique » est assez bien conceptualisé par la communauté portuaire, mais le projet urbain n'est pas présent en 2017, qui puisse donner de tels garde-fous. Le travail en amont est donc déficient, ce qui compromet son succès.

Troisièmement, en raison d'un renchérissement probable du foncier en lien avec un développement de grande qualité et à haute valeur ajoutée, il nous apparaît important que la Ville soit particulièrement attentive à ses actions de requalification des espaces publics et surtout à conserver un parc de logement aidé pour éviter tout à la fois une bulle spéculative et la gentrification de quartiers socialement vulnérables. Mais cette évolution, si elle est bien maîtrisée par les Pouvoirs Publics, apparaît comme préférable et moins coûteux que la mise en place d'un cercle vicieux de la misère et de la répulsion, en lien avec la dégradation du cadre de vie (congestion, nuisances, dégradation paysagère, chômage, image négative des quartiers), notamment dans l'Est de l'île.

II-1-5 Vulnérabilités issues de processus économiques et environnementaux

Les projets portuaires de la « Cité de la Logistique » et d'expansion portuaire à Contrecoeur sont des projets symptomatiques de la difficulté pour les décideurs urbains et portuaires à concilier les impératifs de développement économique et de préservation environnementale. Sur l'île de Montréal, le principal enjeu environnemental concerne la capacité à restaurer une nature anthropisée précédemment détruite par l'industrie fordiste. À Contrecoeur, il s'agit d'inventer un nouveau modèle de développement harmonieux entre industrie lourde (portuaire ou non) et grande qualité environnementale.

Dans les deux cas, la gestion des flux et des pollutions atmosphériques globales et locales est cruciale.

La régionalisation des activités portuaires est déjà une réalité dans le Grand Montréal, qui pose en effet des problèmes de trafic et de congestion à l'échelle métropolitaine et non plus seulement locale.

La question de l'acheminement des marchandises de Contrecoeur vers leurs destinataires est problématique. D'une part, la congestion, les émissions de GES et les pollutions localisées risquent de s'accroître fortement dans la région métropolitaine. Montréal est une île qui souffre d'un manque de points de franchissement : ceux-ci, déjà congestionnés et en mauvais état, risquent la saturation. Les populations des Rives Nord et Sud risquent de se détourner encore davantage de la ville-centre. La dévitalisation de l'Agglomération pourrait s'en trouver accrue, accentuant les problèmes économiques de Montréal (fuite des commerces, des pôles d'activités et des emplois vers le reste de la CMM). D'autre part, la pression environnementale à Contrecoeur et le long de l'autoroute A30 entre Contrecoeur et Montréal risque de s'accroître fortement au fur et à mesure du développement portuaire. Or, les études préalables effectuées par le Port révèlent que le milieu naturel y est assez fragile. Dans les deux cas, le décalage entre la dégradation environnementale micro-locale et les retombées économiques métropolitaines et régionales risque de s'accroître.

Le développement de Contrecoeur va augmenter les trafics sur les infrastructures terrestres métropolitaines, ce à quoi le Port travaille à trouver des solutions. Il peut en être de même pour la Cité de la Logistique, si elle était délocalisée hors de l'Agglomération.

Cependant, nous voyons surtout dans ces projets l'opportunité pour l'aire métropolitaine de concevoir un plan global du trafic routier actuel et à venir, prenant en compte conjointement les flux de personnes et de fret. Les progrès récents effectués par le Port pour évaluer en temps réel le trafic de camions à l'interface est une belle opportunité pour mener à terme ce projet.

Ainsi, la planification d'ensemble des pôles et flux logistiques métropolitains de la future Porte d'Entrée continentale est un impératif tant environnemental qu'économique. L'optimisation

énergétique et la gestion de la pression écologique des chaînes logistiques y sont indispensables à méso-échelle.

Il y a actuellement une fenêtre d'ouverture favorable pour une telle planification intégrée, une opportunité de repenser le problème de la gestion de la logistique urbaine à l'échelle du Grand Montréal, ce qui ne se représentera probablement pas avant longtemps. La sous-évaluation des enjeux environnementaux et leur subordination aux enjeux économiques est un écueil à éviter pour préserver la qualité environnementale de la région métropolitaine et accompagner la croissance des flux à venir.

Encore une fois, une concertation étroite est nécessaire entre le Port et son territoire, dont les bénéfices mutuels sont évidents.

Cette question est d'autant plus importante que la métropole présente un certain retard dans l'adoption de certaines mesures environnementales, notamment la phytoremédiation, l'évaluation et l'atténuation des externalités environnementales à l'échelle micro-locale (air, eau, sols).

Les compensations et atténuations ne doivent pas être perçues comme des dépenses à fond perdu mais comme des investissements. Ainsi, la restauration et la préservation des habitats et l'abaissement des seuils de pollutions (eau-air-sol) permettraient d'améliorer significativement les ressources naturelles de l'île de Montréal, et de préserver celles de Contrecoeur. Un milieu de grande qualité environnementale offre en échange, outre sa valeur intrinsèque, des services écosystémiques aux populations et valorise économiquement le foncier résidentiel, commercial et de bureaux à sa proximité.

Ainsi la métropole pourra-t-elle y gagner valeur et attractivité, ainsi qu'en rayonnement international. Le Port lui-même pourrait voir sa fonction de chef de file de l'Alliance Verte renforcée et gagnerait en image de marque auprès de ses partenaires. Un positionnement dans l'innovation verte serait un moyen de canaliser une partie de l'important vivier de startups et d'initiatives innovantes présentes à Montréal, d'attirer et de faire fructifier les investissements nécessaires à l'interface. Les biotechnologiques, la logistique verte, l'efficacité énergétique et les transports propres sont des domaines qui pourraient rapprocher la Ville et le Port.

De plus, les services écosystémiques rendus par les espaces restaurés ou préservés, qu'ils soient urbains ou portuaires, permettraient la capture de valeur ajoutée à l'interface. Leur intégration dans la Trame Verte et Bleue métropolitaine serait une occasion de les pérenniser et de les mettre en valeur.

Les différents projets présents à l'interface ville-port sont l'occasion de répertorier et prendre en compte tous les impacts environnementaux, de chercher des solutions pour d'une part les réduire à la source et d'autre part les atténuer. L'internalisation des coûts est encore imparfaite mais indispensable, pour tous les acteurs, si Montréal veut satisfaire à ses objectifs de durabilité. Le gouvernement provincial (Stratégie Maritime du Québec 2015) a créé une enveloppe de plus de 100 millions de CAD à l'échelle du Québec, pour le problème spécifique et historique des sols contaminés, pour lesquels les pollueurs ont disparu avant d'endosser leur responsabilité socio-environnementale. Ce programme provincial a pour objectif de permettre la reconversion de friches industrielles, notamment en Zones Industriale-Portuaires (ZIP). Ce financement constitue une importante opportunité pour la communauté portuaire, mais aussi pour l'Agglomération, qui peut ainsi espérer voir se redévelopper de vastes espaces de la Ville centre. Il s'agit donc d'une mesure très positive pour le redéveloppement économique de l'interface à la fois industriel-portuaire et urbain. Certains blocages anciens vont donc peut-être sauter, et les tensions, s'atténuer.

Cependant, ce financement provincial sera utilisé pour une ré-industrialisation et non la restauration de sols sains.

D'une manière générale, les populations regrettent un manque de volonté politique forte qui permette de mener à bien les objectifs environnementaux métropolitains, compte-tenu du nombre important d'actions posées, qui privilégient le développement économique à la durabilité. Cette dialectique peine à être réduite par la métropole, ce qui constitue une grande vulnérabilité. Ainsi, les projets concernant le transport routier sont critiques, ainsi que le verdissement de proximité et la gestion des eaux de surface. Il est nécessaire de poser les bases

d'une politique de développement conjoint économique et environnemental, en observant les meilleures pratiques existantes, pour dépasser cet écueil.

Certains habitants de l'île de Montréal réclament une ré-industrialisation propre, ce qui peut générer des conflits quant à la vision à porter pour le développement éco-environnemental de Montréal. Des projets novateurs et ambitieux d'un point de vue socio-écologique sont exigés par les citoyens. Ils apparaissent comme indispensable pour atteindre l'objectif de durabilité territoriale.

II-1-6 Vulnérabilités issues des processus sociaux et environnementaux

Il existe une confusion fréquente entre les enjeux sociaux et environnementaux, du fait de leur complémentarité et de l'interpénétration des externalités négatives portuaires. Cependant, ces enjeux peuvent aussi être contradictoires entre eux, comme la lutte contre les GES et la réduction des nuisances aux riverains. D'une manière générale, les enjeux micro-locaux sont à la fois sociaux et environnementaux.

Malgré cela, il existe une certaine ambiguïté entre le comportement des populations, leur mode de vie et de consommation, et leur discours d'une part, et leurs aspirations sociales et environnementales d'autre part.

De légitimes préoccupations sociales et environnementales apparaissent dans la population, celle-ci étant de mieux en mieux informée des enjeux environnementaux. Cependant, les comportements individuels, consuméristes et nuisibles pour le cadre de vie, sont encore largement la règle, malgré la progression de comportements altermondialistes et antimondialistes. Ainsi, les réflexes NIMBY sont-ils difficiles à séparer des revendications légitimes des résidents de l'interface ville-port. Cependant, les populations riveraines, globalement défavorisées, sont particulièrement impactées pour répondre aux demandes de consommation de la population métropolitaine et régionale, ce qui génère une grande injustice socio-spatiale.

Les ambitions sociétales à l'interface sont fortes, qui réclament la mise en place de mesures d'atténuations et des remédiations plus importantes à la logistique et notamment au camionnage, en rattrapage des milieux dégradés et pour anticiper sur les impacts futurs. Ainsi, l'enjeu majeur de la logistique urbaine, de conciliation entre la logique de distribution sur le « dernier kilomètre » et la réduction des nuisances sociales et environnementales, est-il critique à Montréal en 2017.

Les projets actuels de développement de la Porte d'Entrée continentale, de « Cité de la Logistique » et la future liaison entre Contrecoeur et Montréal, sont une opportunité majeure de redéfinition des flux logistiques métropolitains et de la part modale accordée au camionnage, à condition d'y inclure une réflexion sociale et environnementale.

II-2 Synthèse du système socio-écologique

Le Port de Montréal est soumis à d'importantes contraintes foncières sur l'île de Montréal, qui a abouti à une régionalisation de ses activités et une bicéphalie à venir, entre Montréal et Contrecoeur. Sa dépendance envers le camionnage est importante malgré son système d'intermodalité ferroviaire très performant. Cette dépendance s'accroît et cette tendance devrait se poursuivre avec la multiplication des sites logistiques et industrialoportuaires dans la CMM, en lien avec la consolidation de la fonction de Porte d'Entrée continentale pour le fret à Montréal. Parallèlement, l'acceptabilité sociale du Port est de plus en plus faible sur l'île de Montréal, en raison des multiples nuisances socio-environnementales touchant les quartiers résidentiels riverains des activités portuaires et des axes de transport artériels.

La Ville de Montréal, pour sa part, souffre de nombreux blocages liés à la gouvernance multi-niveaux présente au sein de la métropole, à laquelle se superpose la gouvernance multi-niveaux des échelons supérieurs (gouvernements provincial et fédéral). Les imbrications de territoires de juridictions différentes génèrent des freins, incohérences et restrictions au pouvoir d'urbanisme de la Ville. Par ailleurs, la Municipalité fait preuve d'un certain autoritarisme envers la population. Tout cela suscite des incompréhensions et des conflits pour les projets à

l'interface. Les inadaptations croissantes entre les externalités négatives locales et micro-locales et les retombées économiques complique la prise de décision.

L'interface est ainsi soumise à des vulnérabilités majeures : d'une part, il manque une gouvernance et une vision commune qui permette de développer une politique stratégique cohérente à l'interface. D'autre part, les enjeux économiques globaux sont privilégiés face aux intérêts socio-écologiques – notamment micro-locaux –, sans que la réflexion pour réduire les externalités négatives à la source et les atténuer significativement à échelle micro-locale soit suffisante. En effet, l'interface concentre d'importants milieux défavorisés et un environnement déjà très dégradé à certains endroits. Le retard dans la gestion des enjeux environnementaux à Montréal est, en 2017 encore, encore sensible par rapport à la majorité des autres villes portuaires post-industrielles. Les projets à l'interface peuvent être l'occasion d'effectuer un rattrapage significatif.

III ÉCOLOGIE TERRITORIALE ET RELATIONS VILLE-PORT

L'analyse des vulnérabilités du port, de la ville et de leur interface a révélé de nouvelles opportunités pour les décideurs. Nous pensons qu'une démarche d'écologie territoriale peut significativement aider à résoudre les enjeux contemporains et ainsi améliorer la conciliation des processus économiques, sociaux et environnementaux.

III-1 Retour sur le modèle

III-1-1 Relation Homme/Nature, vulnérabilité territoriale et conciliation des enjeux

Dans une approche d'écologie territoriale, la dialectique homme/nature est centrale. À travers les positions, actions et perceptions d'acteurs, nous avons pu identifier les principales vulnérabilités environnementales de l'interface ville-port et documenter particulièrement la difficulté à concilier les enjeux économiques avec les enjeux socio-écologiques. Cette

conciliation est à présent au centre des préoccupations des populations. Les institutions territoriales et portuaires ont des préoccupations socio-écologiques déclarées, mais le développement économique prime encore souvent dans les décisions en 2017. La pression sociale, venant du haut (opinion publique internationale) et du bas (populations locales) ainsi que la législation à toutes les échelles de gouvernement, pousse à intégrer ces enjeux socio-écologiques aux politiques stratégiques. La recherche s'en fait l'écho, notamment en études urbaines et régionales, plus avancées que les études portuaires dans l'intégration d'une démarche d'écologie territoriale.

À l'interface ville-port, les processus économiques sont premiers, puisqu'ils fondent la relation entre la ville hôte et son port. Cependant, nous pensons qu'il est possible de ne pas subordonner les enjeux socio-écologiques aux enjeux économiques en utilisant une analyse très intégrée comme celle des systèmes socio-écologiques.

Nous espérons avoir montré, à travers l'exemple de la ville portuaire de Montréal, que cette réflexion holistique, fondée sur les vulnérabilités, était pertinente et féconde, apte à donner des pistes aux décideurs pour orienter leurs politiques stratégiques vers davantage de durabilité.

Les villes portuaires sont confrontées de plein fouet aux effets de la Globalisation. Elles doivent donc, plus que les autres, développer des stratégies territoriales pour en capturer les bienfaits tout en atténuant les effets pervers, très nombreux et dommageables. Il est aussi envisageable que ces villes puissent être des laboratoires d'une nouvelle territorialité, fondée sur l'écologie politique.

Les villes sont bien moins jugées responsables de la Globalisation que les ports, alors qu'elles concentrent elles-mêmes les lieux de production fordistes et les espaces de consommation associés. Ce mode de vie non durable et destructeur de l'environnement est ainsi autant le fait de la ville que du port, mais celle-ci se veut être le lieu d'émergence de la société post-fordiste. Un modèle de ville durable existe, ce qui n'est pas le cas pour les ports. Ainsi ceux-ci sont-ils assimilés à la Globalisation dans l'esprit des populations, et sensés disparaître avec elle, malgré le fait qu'ils existent depuis bien longtemps avant le libéralisme – et qu'ils lui survivront vraisemblablement.

De ce fait, il nous semble urgent de développer un modèle de port durable, présentable au grand public et opposable au modèle actuel. Pour cela, il nous apparaît que les ports ont besoin d'être des acteurs territoriaux à part entière, des acteurs d'un développement non seulement économique mais également socio-écologique.

III-1-2 Gouvernance, proximités relationnelles et territoire commun

Dans cette mutation du mandat portuaire, la gouvernance est primordiale. C'est par elle que peut venir le changement, gouvernance interne aux ports et gouvernance commune aux villes et aux ports.

Le mode de gouvernance interne adopté par les ports diffère grandement d'un lieu à un autre et évolue dans le temps. Les ports peuvent être plus ou moins sensibilisés et intégrés à leurs territoires en fonction de leur histoire, de leur statut et de la personnalité de leurs membres dirigeants. La culture locale joue également, qui accepte plus ou moins les activités portuaires et l'identité portuaires du territoire et des populations.

On a vu qu'à Montréal, outre les modifications statutaires, le Port de Montréal a connu des époques de plus ou moins grande attention prêtée aux communautés. Depuis une dizaine d'année, le Port s'ouvre à nouveau à des collaborations avec son territoire, municipalités et populations, après un long repli sur lui-même et sa communauté professionnelle. Nous y voyons une amélioration notable dans sa gouvernance.

La gouvernance Ville-Port diffère elle-même beaucoup dans le temps et l'espace. Mais la proximité relationnelle du port et de son territoire est particulièrement importante, qui détermine son acceptabilité sociale, l'intensité des relations d'affaires et la compréhension des enjeux à considérer. Sans aplanir les conflits, elle permet d'ouvrir le dialogue, une communication constructive qui ne peut s'établir si le manque de transparence, les *a priori* voire la désinformation prévalent.

À Montréal par exemple, le Port est une agence autonome sous tutelle fédérale. Il dépend d'une juridiction supérieure à celle de la Ville et apparaît de ce fait, aux populations et aux acteurs

urbains, comme au-dessus des lois. Il a le pouvoir de bloquer les projets urbains qui touchent à son territoire, tout en ayant la liberté de son développement économique, qui impacte ensuite le territoire. *A contrario*, la Ville peut bloquer son expansion foncière sur le domaine municipal, éditer des règlements contraignants à l'interface et intégrer plus ou moins le port et ses activités dans ses politiques urbaines. Chacun avec ses armes fait pression sur l'autre, mais les véritables collaborations sont plus difficiles à mettre en place. Des exemples récents montrent qu'une coopération sur des projets précis est possible (Gare maritime), ou souhaitée par les deux partis (« Cité de la Logistique ») malgré les difficultés. D'autres encore sont pleinement concernés par les rapports de force juridictionnels (« Stratégie Centre-Ville » et rénovation du Vieux-Port).

La gouvernance multi-niveaux existante au Canada et particulièrement au Québec est un défi supplémentaire en termes de gouvernance ville-port qui doit être relevé par les acteurs, par exemple sous la forme d'une agence autonome ou d'un comité mixte *ad hoc*.

Ainsi, les aménagements dans la gouvernance sont-ils de nature à transformer une simple interface ville-port, plus ou moins conflictuelle, en véritable territoire commun, avec ses enjeux, ses objectifs, ses vulnérabilités et ses remédiations, ainsi que sa planification.

III-1-3 Envergure, positionnalité et écologie territoriale

Le choix et la conception des projets sont prépondérants dans la mesure où ils déterminent les impacts – positifs et négatifs – économiques, sociaux et environnementaux sur le territoire commun. Pour que le projet génère une dynamique positive de développement territorial, il doit être en adéquation avec son milieu d'insertion. Notamment, l'envergure du projet doit correspondre à la capacité portante du milieu, d'un point de vue économique, social et environnemental. Si son envergure est trop faible, le territoire ne sera pas ou sera incomplètement valorisé. La dynamique vertueuse du développement ne pourra s'enclencher. Si son envergure est trop grande, il y a un risque majeur d'épuisement du territoire en raison des impacts locaux générés par les enjeux régionaux et globaux. Ainsi la positionnalité du territoire (Sheppard 2002) est-elle particulièrement importante en écologie territoriale.

La planification et la mise en œuvre des projets sont des étapes particulièrement sensibles qui réclament l'attention des Institutions en fonction de l'envergure choisie. Si le principe de subsidiarité semble globalement pertinent, il nous apparaît que chaque projet doit être confié au bon échelon de la gouvernance territoriale. Ainsi, les petits projets locaux doivent-ils être confiés aux petites municipalités ou aux arrondissements montréalais. Mais les projets d'envergure régionale ou internationale, tels que la « Cité de la Logistique » ou l'expansion portuaire à Contrecoeur, nécessitent le poids politique et les ressources –humaines, matérielles et financières – de l'Agglomération ou de la CMM pour le moins. Faute de quoi, le manque de moyens handicaperait le projet, et notamment son succès socio-écologique.

De plus, la localisation spatiale du projet dans le territoire métropolitain en fonction de son envergure nous semble crucial. Les contraintes sociales et environnementales doivent être sérieusement sous-pesées pour choisir le milieu d'insertion le moins vulnérable possible, le moins à risque de subir les externalités négatives. Les considérations économiques et logistiques, telles que le coût du foncier, la proximité ou l'accessibilité, ne doivent plus présider seules au choix de localisation.

Au début des années 1990, le Port de Montréal avait renoncé à une localisation sur l'île de Montréal en raison des importants impacts sociaux, confronté au refus de l'Administration Doré de sacrifier les populations riveraines et les espaces verts. Il convient donc de savoir si les techniques d'atténuation et de compensations des externalités envers les populations riveraines du projet de la « Cité de la Logistique » ont suffisamment progressées pour permettre cette juxtaposition (enclaves Guybourg et Haig, Hochelaga Est), ou si le projet devrait être localisé ailleurs.

Enfin, une démarche d'écologie territoriale nécessite de considérer le territoire comme une ressource finie et non renouvelable, qu'il convient de préserver et consommer avec parcimonie. Sa valorisation doit être pensée dans le but d'en réduire les vulnérabilités et de maximiser les potentialités économiques, mais aussi sociales et environnementales. Le temps long de l'urbanisme impose d'effectuer des choix pour plusieurs décennies sans regret. Les coûts

économiques et environnementaux d'une reconversion de parcelles avant leur désuétude sont un luxe – un gaspillage – que les sociétés ne peuvent plus se permettre. Les projets doivent être adaptés, non seulement à l'envergure du milieu, mais aussi à son cycle de vie. C'est une piste de recherche qui nous semble particulièrement importante, dans une recherche de positionnalité du territoire.

Ainsi, le développement territorial, tel qu'il est encore largement pratiqué aux interfaces ville-port, n'est plus adapté aux exigences du début du XXI^{ème} siècle. Ce type de gestion du territoire privilégie le développement économique traditionnel auquel sont subordonnés les considérations sociales et surtout environnementales.

Nous savons aujourd'hui que ce développement centré sur les enjeux économiques répond à une logique libérale dont les écueils sont nombreux. Notamment, ce type de développement ne permet pas de réduire l'opposition économie/socio-écologie.

Les populations les plus défavorisées se concentrent fréquemment aux interfaces ville-port, à Montréal comme ailleurs. Les flux globaux qui s'y concentrent impactent durement les milieux naturels et le cadre de vie de ces riverains malgré les atténuations pratiquées. Si celles-ci sont de mieux en mieux pratiquées, les multiples antagonismes entre les acteurs et le scepticisme sur la capacité à résoudre les antagonismes actuels prévaut toujours.

Les différents processus à l'œuvre à l'interface, décisionnels, économiques et sociaux, participent de la complexité des processus environnementaux et de leurs vulnérabilités. Systémique, l'interface ville-port doit donc considérer ensemble ces différentes vulnérabilités, que ce soit la démocratie participative, l'acceptabilité sociale ou la conciliation d'un développement économique et de la préservation du milieu naturel. La valorisation et la durabilité du territoire, qui sont à la base de l'écologie territoriale, se jouent à ce prix.

III-1-4 Bilan du modèle théorique

Nous pensons que notre modèle permet de répondre à nos objectifs théoriques, méthodologiques et empiriques, de conciliation des perspectives portuaire et urbaine.

- 1- En effet, la démarche fonctionnaliste est particulièrement adaptée à l'étude de l'interface ville-port en tant que territoire relationnel.
- 2- Pour sa part, la théorie des SSÉ permet de concilier les différents enjeux empiriques et notamment de mettre sur le même plan, dans l'analyse, les processus économiques et les processus socio-écologiques.
- 3- La méthode utilisée est qualitative et laisse une grande liberté au chercheur dans le choix de ses critères et de ses outils. Nous voyons cela comme une richesse et une liberté données au chercheur pour identifier les vulnérabilités territoriales en fonction de son terrain d'étude. Cependant, cette flexibilité peut nuire à l'élaboration d'études comparatives entre différentes villes portuaires.

Il nous apparaît que les concepts choisis (vulnérabilité, proximités relationnelles et positionnalité) sont centraux pour conduire une analyse d'écologie territoriale. La vulnérabilité permet de pointer les dysfonctionnements du territoire, ce que nous espérons avoir démontré. Sans doute la réflexion sur les méta-concepts devrait être encore approfondie et théorisée. C'est là une première lacune et un premier prolongement naturel de notre travail.

L'identification des vulnérabilités issues des différents processus à l'œuvre à l'interface est une première étape indispensable à une collaboration entre les acteurs et à la mise en place d'une gouvernance participative en vue de construire un territoire commun. Cependant, ces vulnérabilités doivent ensuite être confrontées aux perspectives et potentiels d'intervention des acteurs dans le but de les transformer en opportunités d'action. Ce deuxième temps reste en grande partie à théoriser, notre travail s'étant focalisé sur l'identification des vulnérabilités. Il s'agit là de la deuxième grande lacune de notre recherche et d'un deuxième prolongement important à lui donner.

III-2 Renouveler la dialectique transport/urbanisation

III-2-1 Le champ des relations ville-port

Le champ des relations ville-port nous semble particulièrement adapté pour introduire l'écologie politique dans la géographie des transports, dans la mesure où il sollicite les études urbaines et régionales. Celles-ci ayant déjà intégré des approches d'écologie politique, telles que l'écologie urbaine et l'écologie territoriale, le transfert aux études portuaires en est facilité.

Par ailleurs, le concept de vulnérabilité est fondamental pour englober les enjeux empiriques et théoriques des relations ville-port, et s'applique intrinsèquement à notre démonstration. Cependant, d'autres concepts proches pourraient être intégrés, tels que le risque, l'adaptation et la résilience. Ces concepts sont déjà utilisés pour la recherche concernant la gestion des risques naturels et technologiques et le Changement Global, qui sont des champs à intégrer à terme aux relations ville-port.

Cependant, l'application de ces concepts est actuellement assez étroite, confinée essentiellement aux considérations logistiques et économiques, notamment la rupture des chaînes. Ils pourraient être étendus avec beaucoup de profit aux enjeux sociaux et environnementaux, dans la mesure où ils concernent l'interface ville-port :

- 1- On peut ainsi parler de l'adaptation de l'interface aux enjeux du Changement Global (montée des eaux, risques naturels et technologiques accrus, sécheresse ou îlots de chaleur, etc.). C'est un champ en émergence particulièrement prometteur.
- 2- La résilience peut concerner un territoire défavorisé matériellement et/ou socialement, grâce à des actions conjointes des acteurs urbains et portuaires ; il peut également s'agir de la résilience d'un écosystème maritime en lien avec l'activité portuaire et/ou récréo-touristiques par exemple.
- 3- Le concept de risque s'applique aussi bien pour les retombées économiques portuaires que pour la pollution de l'air et ses conséquences sociales et écologiques.

Enfin, les enjeux ville-port les plus brûlants peuvent trouver profit à une démarche d'écologie politique : la logistique urbaine, la justice socio-spatiale, l'acceptabilité sociale, la communication au sein de l'arène des acteurs, etc.

III-2-1-1 Logistique urbaine, enjeu de maîtrise spatio-temporelle de la ville

La logistique urbaine est un champ de recherche en expansion, aux multiples enjeux contradictoires. Il y est besoin d'une vision précise et d'une planification d'ensemble des pôles industrialo-portuaires et logistiques, et des flux de fret dans l'espace urbain et métropolitain. La gestion de la cohabitation des flux de personnes et de fret, des fonctions urbaines et portuaires et des externalités associées (nuisances et fragmentation socio-spatiale) – et donc des enjeux d'échelles – figure parmi les plus grands antagonismes à résoudre. C'est en effet également en milieu urbain que les impacts micro-locaux des flux globaux sont les plus importants et les plus problématiques. Les logistiques périurbaine et suburbaine se développent également, mais avec des problématiques légèrement différentes, de lutte contre l'étalement urbain et de gestion des parts modales, notamment entre le fer et la route. Mais à toutes ces échelles, la gestion du « dernier kilomètre » est la préoccupation principale, et la principale vulnérabilité économique (énergétique), sociale (nuisances) et environnementales (GES et PCA).

Enfin, la logistique urbaine et métropolitaine pose la question de la maîtrise du foncier, celle des transactions entre les échelons de gouvernement et les compétences accordées à chacun.

À Montréal, le gouvernement fédéral cède une partie de ses pouvoirs à la ville en termes de planification, puisque le Port n'est pas investit du pouvoir d'expropriation – contrairement aux autres agences fédérales. En termes de gouvernance, c'est une situation particulière.

Ce pouvoir donné à la ville est un changement important et oblige le port à adopter des préoccupations socio-écologiques et les enjeux d'échelles, non seulement sur son territoire, mais aussi à l'interface.

Ainsi la question de ces prérogatives dévolues aux différents acteurs est-elle particulièrement importante. Nous y voyons un axe de recherche majeur.

III-2-1-2 Défavorisation et justice socio-spatiale

La défavorisation des quartiers résidentiels et la justice sociale à l'interface ville-port est un enjeu très rarement étudié et cependant capital. En effet, l'interface concentre d'anciens districts industrialo-portuaires et des anciens quartiers ouvriers. De plus, les multiples dégradations socio-écologiques s'y concentrent, ce qui y maintient des milieux modestes et défavorisés. C'est particulièrement le cas si la Ville n'a pas de politique de requalification et de réglementation très contraignante envers les activités industrialo-portuaires et le camionnage. Le Port est co-responsable, en tant qu'émetteur d'externalités négatives.

Ainsi, en tant qu'agence publique fédérale, acteur institutionnel majeur, le Port de Montréal a le devoir d'intervenir au mieux pour atténuer la pollution paysagère et sonore, favoriser l'épuration de l'air et gérer au mieux la congestion, en partenariat avec la Ville. La qualité des atténuations détermine en grande partie la valorisation d'un quartier et son développement socio-économique. Malheureusement, le Centre-Est et surtout l'Est de Montréal concentrent les externalités (portuaires, industrielles et urbaines) les plus importantes et des populations très défavorisées.

Par ailleurs, l'interface est soumise, plus que le reste de l'espace métropolitain, à une fragmentation par les voies ferrées et les voies artérielles nécessaires à la desserte de la Ville mais surtout du Port. Cela pose un problème majeur d'enclavement (quartiers Guybourg et Haig à Maisonneuve) qu'il est coûteux de contrebalancer, par de nouveaux franchissements et l'amélioration des infrastructures, ainsi qu'une révision du plan de circulation.

Les décideurs urbains ne doivent pas se cacher derrière l'apparente « faible résistance sociale » du milieu social (Consultation publique du 28 janvier 2017), mais au contraire construire un projet respectueux de la vulnérabilité sociale et environnementale du milieu. Les décideurs portuaires sont co-responsables de la qualité urbaine de l'interface, et doivent encore développer une réflexion sur leurs impacts socio-spatiaux en milieu défavorisé (Consultation publique du 31 janvier 2017).

Ainsi cet axe de recherche est-il particulièrement sensible et important, intéresse en premier lieu les études urbaines mais devrait également être intégré aux études portuaires. Requalifier et désenclaver doivent devenir également des préoccupations portuaires.

III-2-1-3 Perception du port et acceptabilité sociale

Les populations sont porteuses des enjeux socio-écologiques, et gagnent en pouvoir de décision. Elles sont aussi une force montante, en termes de capital social et en tant que garantes de la valeur du territoire. Leurs représentations du port et le discours qui s'élabore conjointement sont ainsi de la plus grande importance pour celui-ci. Ce discours peut être, ou non, source d'acceptabilité sociale, enjeu crucial pour les opérations portuaires.

Le cas montréalais est très représentatif de la complexité du sujet et des conditions de l'acceptabilité sociale du Port.

- 1- Les arguments de l'intégrité fonctionnelle du Port, de sécurité et de sûreté publiques (notamment depuis l'attentat d'Oklahoma City de 1995 et ceux du 11 septembre 2001) sont une source d'incompréhension et de conflit entre le Port, la Ville et les citoyens.
 - a- L'opérationnalité du Port repose en grande part sur son intermodalité exceptionnelle. Toute atteinte à cet atout réduirait considérablement la compétitivité du Port face à ces concurrents. Cette intermodalité contribue de façon majeure à son succès. Ainsi la Ville et le Vieux-Port sont-ils obligés de composer avec ces contraintes.
 - b- La sécurité des travailleurs et du public par rapport aux machines, véhicules et matières dangereuses est prioritaire.
 - c- La lutte contre les trafics illégaux sur le site est importante depuis la fin des années 1990. Son caractère international, de porte d'entrée de multiples flux mondiaux le rend aussi sensible et surveillé que les aéroports internationaux.
 - d- Il s'agit également de limiter les risques de malveillance et d'attentat sur ce site fédéral stratégique entreposant des matières dangereuses.

Des projets de passerelle, de belvédère, voire de butte aménagée près du Parc Champêtre ont été réclamés, mais à ce jour, aucun de ces projets n'a vu le jour. Cependant, lorsqu'on observe l'utilisation du sol à l'interface, et les disponibilités foncières, on s'aperçoit que d'une manière générale, le manque d'accès au fleuve sur l'île de Montréal est avant tout le fait du développement urbain et de la privatisation domestique des berges.

En 2017, le Port de Montréal apparaît comme une enclave hermétique, repliée sur elle-même depuis les années 1990, alors qu'il était auparavant un milieu ouvert sur la ville, en symbiose avec sa population. Il doit s'inventer une nouvelle lisibilité, adaptée à la société post-moderne, en utilisant l'espace public, matériel et relationnel.

- 2- Par ailleurs, la Ville et le Port tendent à se reproduire sur eux-mêmes, au gré des cycles de vie des activités en place (Charlier 1992). Cependant, lorsque la concurrence spatiale est forte en espace aménagé, l'expansion des activités nécessite des changements d'usages avant leur obsolescence. Les situations de conflits ou les transactions qui en résultent utilisent souvent l'argument de l'antériorité de l'usage comme fondement de sa légitimité.

À défaut, le blocage juridictionnel et le conflit public prennent le relais.

- a- L'antériorité de l'usage est un argument majeur qui a été utilisé par la Ville pour bloquer l'expansion du Port dans les années 1990 au détriment des espaces verts (Parc Champêtre et Parc de la Promenade Bellerive) et qui est invoqué par le Port pour bloquer le réaménagement urbain du Vieux-Port et du Havre (voies ferrées, terminal Bickerdike). L'antériorité de la présence du port sur de nombreux espaces urbains reste un fait avec lequel la Ville doit composer.

Cependant, des contre-exemples existent également : une partie du district portuaire et le Centre Triest ont été démolis pour laisser la place aux installations portuaires entre les années 1970 et 1990, de même que le noyau villageois d'Hochelaga et une partie du Vieux-Montréal ont été détruit pour faire place au pont-tunnel LH Lafontaine et à l'autoroute Ville-Marie (années 1960). L'intérêt public supérieur avait alors été invoqué, et les expropriations effectuées. De même, les activités

récréatives de la population d'Hochelaga (pêche à la Vickers) ont été progressivement interdites pour des raisons de sécurité par le Port de Montréal.

L'argument de l'antériorité de l'usage est cependant de moins en moins accepté par la Ville et surtout par l'Opinion publique lorsqu'il vient du Port. Ainsi les résidents d'Habitat 67 (complexe immobilier à la Cité du Havre) n'acceptent plus que du bruit soit généré au terminal Bickerdike sous le prétexte de l'antériorité de l'activité portuaire sur le site. De même, la Ville revendique le secteur Peel-Wellington/Bonaventure, malgré la multitude d'activités qui s'y sont implantées, afin d'y mener un aménagement cohérent.

Ainsi le Port peut-il de plus en plus difficilement se prévaloir de cet argument face à la Ville et aux citoyens pour justifier de son emprise ou de ses activités sur l'île de Montréal, comme le font encore le CN et le CP sur leurs emprises par exemple.

b- C'est souvent moins l'antériorité que la juridiction de compétence sur les parcelles qui dicte qui a le pouvoir de décision.

Au Canada, la Ville n'a aucun pouvoir sur les juridictions supérieures, provinciale et fédérale et se retrouve désarmée pour imposer sa planification.

À Montréal, le secteur de la vieille ville comprend trois projets gigognes : la « Stratégie Centre-Ville » de compétence municipale, le projet de rénovation du Vieux-Port de la SIC (agence fédérale) et la rénovation de la Gare maritime d'l'APM (agence fédérale). Ainsi le Maire de Montréal réclame-t-il depuis le début de son mandat (2013) le « rapatriement » du Vieux-Port (fédéral) dans le domaine municipal pour créer un aménagement intégré cohérent, sans succès à ce jour. De multiples terrains fédéraux sont implantés dans le secteur Peel-Wellington/Bonaventure. Le périmètre de la « Cité de la Logistique » inclut une base militaire (fédérale) et le raccordement à l'autoroute A25 ainsi que la rénovation de la rue Notre-Dame Est sont de compétence provinciale. Les infrastructures routières et ferroviaires (MTQ, CN, CP) fragmentent ainsi l'espace urbain sans que la

municipalité puisse intervenir. Ainsi existe-t-il un enjeu majeur de coordination juridictionnelle pour les aménagements.

- c- Plus pertinent en 2017 que les arguments d'antériorité et de juridiction, c'est la raison d'être de l'activité qui peut justifier son maintien dans l'espace métropolitain. Or le Port est un pourvoyeur majeur de services pour la population, ce qui est une justification de son utilité sociale imparable. Aux remarques disant que le Port est un acteur de la Mondialisation, la réponse fréquemment apportée est que ce sont les citoyens qui, par leurs habitudes de consommation, entretiennent les flux portuaires, et non l'inverse, et que cela ne remet pas en cause la raison d'être du Port. C'est pourtant celle-ci qui est remise en cause, et avec elle, la Société de Consommation.

Ainsi, le maintien d'activités portuaires dans l'espace urbain est une source de conflit social. Les villes se sont massivement débarrassées de leurs espaces industriels, mais les installations portuaires et ferroviaires sont souvent restées dans la ville nord-américaine. Les ports présentent des contraintes majeures de localisation et des coûts énormes de redéveloppement. Ainsi les modifications de leurs emprises, ou leur relocalisation est-elle très difficile.

L'intégrité fonctionnelle du Port, l'antériorité de l'usage du sol, la juridiction de compétence et sa raison d'être sont quatre contraintes majeures pour l'aménagement urbain. Elles sont perçues par certaines populations comme insupportables, si bien que celles-ci remettent en cause la légitimité même du Port à se maintenir sur l'île, surtout dans le Centre-Ville.

Cet argument est cependant contradictoire d'une part avec le désir de maintenir des retombées économiques dans l'Agglomération (taxes, emplois), et d'autre part relève d'une méconnaissance de l'approvisionnement de l'Agglomération (tributaire à plus de 80% du Port de Montréal).

Cette position est souvent idéologique (alter ou antimondialiste) mais peut aussi relever de quelques idées fausses concernant le Port lui-même.

- Premièrement, l'idée de la sous-utilisation de l'enceinte portuaire est assez développée et repose sur le fait que certains espaces sont peu marqués par l'activité portuaire et les fonctions portuaires (les espaces de stockage de vracs et d'hivernage, certains espaces de manutention et d'entreposage temporaire) ; les voies ferrées du Vieux-Port et de la Pointe-du-Moulin sont toujours utilisées mais de façon ponctuelle chaque jour ; La productivité du port s'est renforcée (moins de navires mais de plus grande capacité, moins de débardeurs travaillent sur les quais, mais d'une productivité beaucoup plus forte). Le fonctionnement moderne du port peut donner une impression de vide, de baisse d'activité. Ainsi, même le document de la « Stratégie Centre-Ville » (2016, p.15) indique un déclin de port, ce qui est faux.
- Deuxièmement, l'idée que la croissance du port est faible est ancienne, mais en grande partie fausse. Certes, la croissance des trafics au port de Montréal est sans équivalent avec celle, très forte, de nombreux ports asiatiques, mais sa croissance se poursuit sur la durée depuis les années 1970 (début de la conteneurisation). Sensible aux évolutions macro-économiques, l'activité portuaire a en effet connu quelques ralentissements voire un recul lors des crises économiques mondiales (notamment en 2009), mais la reprise a toujours été assez rapide. Une forte controverse sur l'avenir des trafics conteneurisés à Montréal avait fait rage entre 1988 et 1990, remettant en cause les besoins d'expansion foncière du port, mais les analyses des détracteurs du port s'étaient avérées fausses finalement, rétrospectivement. Enfin, cet argument est souvent étayé par l'idée que les retombées économiques portuaires baissent dans l'île, ce qui n'est pas tout à fait vrai : celles-ci sont en reprise dans l'Agglomération après avoir baissé, et en croissance dans la couronne métropolitaine et au Québec. Ainsi cette perception courante est-elle globalement à nuancer.
- Troisièmement, la question de la fermeture ou du déménagement du port hors de l'île de Montréal est surtout le fait de personnes qui souhaitent s'opposer à la Globalisation libérale et souhaitent voir décroître les grands flux mondiaux de marchandises au profit de flux régionaux. Il faudrait ainsi encourager à la

fermeture des ports, instruments de la Mondialisation et source de pollution majeure.

Le déménagement du Port hors de l'île supposerait des coûts faramineux, de nouvelles dégradations environnementales dans le milieu d'accueil et des enjeux nouveaux de transport des marchandises du nouveau site vers la région métropolitaine, premier marché du Port de Montréal. Cette option n'est envisagée par aucune des institutions canadiennes.

Quant à sa fermeture, la nécessité de répondre à la demande des entreprises et des habitants conduirait à un transfert des flux de marchandises vers les autres ports, dont New-York-New-Jersey, et donc à des changements modaux (route et fer, voire aérien) très dommageables à tous points de vue.

- d- Enfin la perception de la population est parfois troublée par la confusion fréquente qui est faite concernant l'expansion portuaire à Contrecoeur. Elle repose sur l'idée que l'activité à Contrecoeur viendrait se substituer au site de Montréal. Or, aucun transfert n'est prévu, c'est la croissance impossible à accueillir sur l'île qui est prévue à Contrecoeur.

Tous ces débats mettent en lumière la méconnaissance, d'une part de la réalité portuaire et d'autre part des coûts économiques, sociaux et environnementaux d'un déménagement ou de la fermeture du port.

Dans ces différences critiques envers le Port de Montréal, il est par ailleurs difficile de séparer le réflexe « pas dans ma cour » (NIMBY) face à des nuisances réelles, de la position idéologique teintée de méconnaissance. Mais cela met en exergue la faible acceptabilité sociale du Port, ainsi que la faible compréhension de la logistique contemporaine.

Les ports sont confrontés à de nouvelles critiques alter et surtout antimondialistes, et ils doivent s'y habituer, car le mouvement devrait s'amplifier. Il y a là pour eux matière à réflexion et amélioration. Ce peut-être l'occasion de devenir autre chose que des « pions » dans le jeu des

compagnies maritimes (Slack 1993), soit reconstruire leur rôle d'acteur territorial, adapté aux sociétés post-fordistes.

La question de l'image de marque des ports auprès des Institutions territoriales et surtout de leurs populations est un sujet très sensible et de plus en plus important, et cependant très largement négligé par la recherche universitaire. Il nous semble primordial de développer cet axe de recherche dans une démarche d'écologie territoriale.

III-2-1-4 Gouvernance et communication

La gestion de l'arène des acteurs d'un territoire ville-port est complexe, compte-tenu de la variété de statuts, de fonctions, de perspectives et d'envergures. Plusieurs axes de réflexion émergent : premièrement la réflexion à mener sur les flux décisionnels (gouvernance venant du haut, du bas, par pôles d'intérêts, etc.) ; deuxièmement la latitude à accorder à la participation citoyenne dans le processus de gouvernance (information, consultation, coopération, concertation, collaboration) ; troisièmement, la qualité de la communication et son impact, dans une recherche d'acceptabilité sociale, d'adhésion sociale voire d'acceptation sociale – qui implique une participation citoyenne au projet institutionnel.

À Montréal, il existe une marge de progression très significative pour améliorer la gouvernance et la communication entre les acteurs. Devant le nombre élevé des remarques dans ce sens, nous avons conclu que le manque de transparence de la Ville ne facilite pas la confiance des citoyens, notamment envers la Mairie Centrale. La communication entre les citoyens et la Ville étant de mauvaise qualité, ceux-ci se sont tournés largement vers la communauté portuaire pour chercher des informations, tenter d'influencer la décision et finalement participer activement à l'élaboration d'un projet qui les satisfasse. Mais la gouvernance adoptée tant par la Ville que le Port vient du haut et laisse peu de place à une participation citoyenne. De ce fait, une certaine méfiance préside aux relations entre les trois groupes d'acteurs (décideurs urbains, décideurs portuaires et citoyens).

La qualité de la communication peut être améliorée par l'engagement des acteurs à une communication plus franche, plus pédagogique et respectueuse des positions de chacun. Ce

positionnement requiert un changement culturel de la part des Institutions. L'espace public, matériel et communicationnel n'est pas assez investi par le Port, qui en retrait, semble pour beaucoup, entretenir la culture du secret. C'est cette représentation négative que le Port doit déconstruire en augmentant sa proximité relationnelle avec les autres acteurs.

Les enjeux sont économiques, puisqu'ils peuvent permettre ou non certaines actions portuaires, mais aussi culturels et identitaires. Ainsi, par exemple, lors des célébrations du 375ème anniversaire de Montréal (2017), la Ville et le Vieux-Port ont apporté une programmation aux citoyens, à laquelle le Port était significativement absent. Il nous semble qu'il y a là une occasion manquée et une marge de progression significative pour la communication portuaire.

De même, la Ville doit elle-même soigner sa communication; on a vu que ce n'est pas toujours le cas à Montréal, alors que les questions liées à l'urbanisme intéressent de plus en plus l'opinion publique.

Cet axe de recherche est quasiment absent des études portuaires et émerge en littérature grise. Il mérite une réflexion théorique et conceptuelle majeure.

III-2-2 La géographie des transports et l'écologie territoriale

Si la géographie du transport de personnes est un champ relativement développé et largement intégré aux études urbaines et régionales, ce n'est pas le cas de la géographie du transport de marchandises. En matière de fret, de nombreux champs sont encore très peu étudiés et mériteraient d'intégrer une approche d'écologie territoriale ainsi que des axes de recherche similaires à ceux du champ des relations ville-port.

C'est notamment le cas des études ville-aéroport et ville-compagnie ferroviaire, beaucoup moins développés mais dont les enjeux sont importants, notamment en logistique urbaine.

Les études aéroportuaires se sont jusqu'à présent focalisées sur les effets structurants et les effets d'agglomération des terminaux aéroportuaires, qui sont actuellement majeurs (Kasarda 2008 ; Wang & Hong 2011). La place du transport de fret, son rôle dans la logistique urbaine et ses différents enjeux socio-écologiques sont largement sous-estimés. Les externalités négatives des aéroports sont parfois intégrées aux études urbaines et régionales, en tant que contraintes à l'urbanisation. Mais la géographie du transport de fret les ignore largement. Les impacts environnementaux ne sont pas intégrés à la réflexion d'ensemble.

Les études ferroviaires sont globalement peu développées, et surtout axées sur le transport de personnes. L'étude de ses effets sur l'urbanisation, invoquant l'analyse spatiale et la géographie sociale, est encore embryonnaire. Des analyses sur l'impact de la juridiction foncière des infrastructures ferroviaires en milieu urbain, la fragmentation sociale et la justice sociale en lien avec les infrastructures ferroviaires, les risques naturels et technologiques, ainsi que les impacts environnementaux sont d'importants axes de recherche à développer.

L'étude du transport routier de marchandises est surtout le fait de la recherche opérationnelle. Un axe de recherche se développe, sur l'évaluation et les atténuations des impacts socio-écologiques (congestion, nuisances sonores, émissions des GES et des PCA) en silo et non conjointement. Les autres axes sont largement négligés.

Enfin, l'intermodalité est devenue un champ d'étude en soi. Mais si celui-ci est assez développé pour le transport de fret, ses enjeux socio-écologiques sont sacrifiés au profit des enjeux économiques et de la recherche opérationnelle.

Ainsi ces différents champs de recherche sont-ils encore bien loin d'intégrer d'avoir atteint la maturité nécessaire à l'adoption d'une approche d'écologie territoriale.

CONCLUSION

La géographie des transports est traditionnellement engagée dans l'analyse de la localisation et l'optimisation des flux de marchandises selon une démarche structuraliste. Elle a de ce fait souvent servi de soutien à l'industrie. Y a ainsi été développée successivement, notamment dans le champ des relations ville-port, une vision très positive du développement économique, puis local et enfin territorial. Les ports et les transports associés y sont perçus comme un moteur du développement économique majeur du territoire.

Cependant, depuis 10 à 15 ans, on voit apparaître dans les études portuaires des thèmes sociaux et environnementaux en lien avec la compréhension croissante des externalités négatives portuaires. Une vision systémique, fonctionnaliste, tend à émerger dans la littérature, au service de l'analyste de l'interface en tant que système complexe. Notre modèle cherche à théoriser cette nouvelle pensée.

Depuis les années 1970 et surtout les années 2000, les ports sont ainsi progressivement moins considérés comme des agents de développement, et de plus en plus comme des pollueurs à la solde des grandes multinationales. Ils sont assimilés aux espaces productifs fordistes et de ce fait fortement remis en cause.

Ce grand renversement de la perception des ports est pour l'instant plus flagrant dans l'opinion publique que dans les études portuaires. Ce changement accompagne la montée de la sensibilité environnementale, du développement durable et de l'écologie politique, mais aussi la nouvelle phase d'accentuation du libéralisme et de développement de la Globalisation. Une vaste remise en cause de la Globalisation et de la Société de consommation entache toujours davantage l'image de marque des ports, dont les aspects positifs sont parallèlement occultés. La commercialisation des opérations et parfois aussi des infrastructures portuaires a rendu plus agressives les politiques globales de transport maritime, et plus criantes les nuisances locales, dans l'avant-pays productif et l'arrière-pays consommateur.

De fait, les externalités négatives portuaires qui tout à la fois progressent avec les flux et deviennent moins supportables pour une part croissante de la population. Intuitivement, ces

externalités locales sont alors perçues comme le symptôme des dérèglements économiques et environnementaux globaux.

Cependant, ce qui apparaît moins aux yeux de ses détracteurs, c'est que le port a moins de pouvoir qu'ils ne le pensent, pour orienter la Globalisation. Facilitateur d'échanges, les ports accueillent les flux et les redistribuent, mais ne les contrôlent que très peu. Pris au jeu des grandes compagnies maritimes, seuls, les ports ont une latitude très faible.

L'approche d'écologie territoriale permet en partie de dépasser ce constat d'impuissance. En accentuant leur rôle territorial, et notamment leur influence sociale et environnementale, les ports peuvent infléchir la tendance mondiale à la fuite des capitaux et aux dégradations locales et ainsi se dégager en partie de l'emprise économique des compagnies maritimes. En formant des alliances avec leur territoire, ils ont un rôle non négligeable à jouer dans la maîtrise de ces flux, par la capture locale de la valeur ajoutée et le développement des avantages différenciatifs du territoire (Pecqueur 2006). En aidant à la lutte contre l'injustice socio-spatiale et à la préservation environnementale, ils peuvent contribuer à atténuer les impacts locaux des flux globaux à qui ils font traverser le territoire. Leur responsabilité et leur marge de manœuvre ne sont donc pas nulle, loin s'en faut.

S'ils veulent cesser d'être les « pions » des grandes compagnies maritimes (Slack 1993), il leur faut modifier leur perspective et se tourner radicalement vers leur territoire. Ceux-ci, de leur côté, doivent s'investir massivement dans les ports au lieu de s'y désengager par une commercialisation radicale. Le modèle PUBLIC-privé (Baltazar et Brooks 2001) nous semble de ce fait adapté au développement d'une gouvernance d'écologie territoriale. À ce prix, les ports peuvent devenir des moteurs économiques territoriaux adaptés à la société post-fordiste. À une fonction de moteur économique plus relative en raison d'une économie plus diversifiée, s'ajouterait d'une part un rôle plus crucial de pourvoyeur d'innovation, ainsi que de nouvelles fonctions socio-écologiques au service du territoire.

On peut alors espérer que la reterritorialisation des activités portuaires à l'échelle régionale soit l'opportunité d'une redéfinition des règles et non une occasion supplémentaire pour les multinationales d'accroître leur pouvoir sur les territoires locaux.

Il nous semble important que la géographie des transports, et notamment les études portuaires, stimule et accompagne ce mouvement grâce à ses réflexions théoriques et ses analyses empiriques. Et pour cela, une démarche fonctionnaliste, centrée sur l'écologie territoriale, nous semble être très pertinente.

BIBLIOGRAPHIE

Acciaro, M. (2015). « Corporate Responsibility and Value Creation in the Port Sector ». *International Journal of Logistics Research and Applications* 18(3), 291-311.

ADEC (2012). *Étude de l'impact économique de l'industrie maritime au Québec : Montréal*. Montréal, ADEC.

ADEC (1994). *Table de Concertation sur l'industrie maritime de Montréal. Rapport final*. Montréal ADEC.

Ades, J., Apparicio, P. & Séguin, A.-M. (2009). Assiste-t-on à l'émergence de nouvelles formes de distribution de la pauvreté dans les grandes métropoles canadiennes ? *Inédits* 2009(05), 1-41, Montréal, INRS Urbanisation, Culture et Société.

Adger, W. N. (2006). Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16, 268-281.

Alderton, P. (2008). *Port Management and Operations (Third Edition)*. London: Informa.

Alix, Y., Slack, B. & Comtois, C. (1999). Alliance or acquisition? Strategies for growth in the container shipping industry, the case of CP ships. *Journal of Transport Geography*, 7(1), 203-208.

Allard, L. (2015). Navigation commerciale sur le Saint-Laurent : entre perspectives économiques et développement durable. Mémoire de maîtrise en environnement, Université de Sherbrooke, 153 p.

Antier, G. (2005). *Les stratégies des grandes métropoles : enjeux, pouvoirs et aménagement*. Armand Colin.

Archives de l'Administration Portuaire de Montréal, dossiers N° 0460-115-000 vol. 2, 3, 4, 5, 5bis, 1990-présent.

Archives de l'Administration Portuaire de Montréal dossiers N° 1140-030-000 vol. 8, 9, 10, 11, 12 et 12bis, 1990-présent.

Association of Canadian Port Authorities/Associations des Autorités Portuaires Canadiennes (2015), *White Paper. ACPA's Response to the CTA Review Panel, May 2015.*

Baltazar, R. & Brooks, M. (2001, juillet). *The governance of port devolution: a tale of two countries.* Communication présentée à World Conference on transport Research, Seoul.

Bherer, L. & Hamel, P. (2012). Overcoming Adversity, or Public Action in the Face of New Urban Problems : The Example of Montreal. Dans Horak M. & Young R. (éditeurs), *Sites of governance. Multilevel governance and policy making in Canada's big Cities* (104-135). Montreal : McGill-Queen's University Press.

Bichou, K. & Gray, R. (2004). A logistics and supply chain management approach to port performance measurement. *Maritime Policy I Management : The flagship journal of international shipping an port research*, 31(1), 47-67. DOI : 0.1080/0308883032000174454

Bird, J. H. (1963). *The major seaports of the United Kingdom.* London : Hutchinson.

Blomme, J. (2014). Value creation in the port of Antwerp: an investigation of sector and cargo-related creation of value and employment. Dans Vaneslander, T. & Sys, C. (editors), *Port Business : Market challenges and Management Actions* (101-118). Antwerp : UPA.

Boudreau, J.-A., Hamel, P., Jouve, B. & Keil, R (2007). Construire les espaces politiques métropolitains. Étude comparative des stratégies de Toronto et de Montréal. Dans Collin, J.-P. & Robertson, M. (directeurs), *Gouverner les métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents* (150-177). Québec : PUL.

Bowen, J. T., & Leinbach, T. R. (2011). Transportation networks, the logistics revolution and regional development. *Handbook of Local and Regional Development*, 438-448.

Bureau de la statistique du Québec (1981). *Étude d'impact économique des dépenses d'opérations du Port de Montréal*. BSQ, service des études structurelles, direction de l'économétrie. [conservé aux archives du Port de Montréal #2760-1952]

Canada ports corporation /Société canadienne des ports (1991). *The economic impact of the Ports Canada System* (juillet), [conservé aux archives du Port de Montréal #2760-638]

Castells, M. (2001). *La société en réseaux* (L'ère de l'Information Tome 1). Paris : Fayard.

Cenci, J., Pouleur, J.-A. & Becue, V. (2014). Territoire post-industriel en transition : entre vulnérabilité contemporaine et résilience territoriale. Les cas de Manchester et de Charleroi. *Ethique et économique/Ethics and Economics*, 11(1).

Chan, W. Y. T. and Yip, T. L. (2011). Port spatial development and theory of constraints. Repéré à repository.lib.polyu.edu.hk

Charlier, J. (1992). The regeneration of old port areas for new port uses. *European port cities in transition*, 137-154.

Charte de la Ville de Montréal (1987, révisé en 2016, site LégisQuébec). Repéré à <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-11.4>

Chevalier, J. (2000). *Grandes et très grandes villes en Amérique du Nord*. Paris : Ellipses.

Chhetri, P., Corcoran, J., Gekara, V., Maddox, C. & McEvoy, D. (2014). Seaport resilience to climate change: mapping vulnerability to sea-level rise. *Journal of Spatial Science*.

DOI :10.1080/14498596.2014.943311

Collin, J.-P. (2008). La gouvernance métropolitaine en panne. Dans Collin, J.P. & Robertson, M. (directeurs), *Gouverner les métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, (301-314), Québec : PUL.

Collin, M. (2005). Nouvelles mobilisations productives des territoires autour des ports et des aéroports. Dans Grillet Aubert, A. & Guth S. (éditeurs) *Déplacements : Architectures du transport, territoires en mutation* (129-136). Repéré à <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00137372>

Comité ZIP Les Seigneuries (2003). *Plan d'action et de réhabilitation écologique*. Repéré à http://www.zipseigneuries.com/pdf/communiqués/pare_2003.pdf

Commission Emerson (2015). *Rapport sur l'examen de la Loi sur les Transports au Canada. Gouvernement du Canada*. Repéré à <http://www.tc.gc.ca/fra/examenltc2014/examen-loi-transports-canada.html>

Communauté Métropolitaine de Montréal (2013). *Trame Verte et Bleue du Grand Montréal*. Repéré à http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20130228_fascicule_trame_VerteBleue.pdf

Communauté Métropolitaine de Montréal (2012). *Plan Métropolitain d'Aménagement et de Développement : Un Grand Montréal, attractif, compétitif et durable*. Repéré à http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20120530_PMAD.pdf

Communauté métropolitaine de Montréal (2009). *Mémoire de la Communauté Métropolitaine de Montréal concernant la Porte Continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec*. Repéré à http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/memoire/20090423_memoire_porteContinentale.pdf

Comtois, C. & Slack, B. (2015). *Étude économique régionale des impacts et de l'adaptation aux changements climatiques pour le Saint-Laurent : le transport maritime. Contexte économique du transport maritime au Port de Montréal*. Université de Montréal, CIRRELT, pour OURANOS, juin 2015.

Comtois, C. & Slack, B. (2013). *Increasing competitiveness of port supply chain system: exporting dry bulk commodities from Canada*. Communication présentée à International Association of Maritime Economist Conference. Marseille: IAME.

Comtois, C. & Slack, B. (2001). Le port de Montréal : un système portuaire inachevé ? *Terres, sociétés, itinéraires atlantiques*, (55-56), 141-149.

Courcier, S. (2002). *De l'évaluation de l'effet structurant d'un projet urbain à l'analyse des congruences entre stratégies d'acteurs : le réaménagement du Vieux-Port de Montréal* (Thèse de doctorat) Université de Montréal, Montréal.

Cuthbertson, R. (2011). The need for Supply Chain Management. Dans C. Tyssen et al. (éditeurs), *Supply Chain Management*, (3-13). Springer.

Daamen, T. (2010). *Strategy as Force: Towards Effective Strategies for Urban Development Projects, the Case of Rotterdam CityPorts*. Amsterdam : IOS Press.

Daamen, T. & Vries, I. (2013). Governing the European port–city interface: institutional impacts on spatial projects between city and port. *Journal of Transport Geography*, 27, 4-13.

Dagenais, M. (2011). *Montréal et l'eau. Une histoire environnementale*. Montréal : Éditions du Boréal.

De Langen, P. W. (2002). Clustering and performance: the case of maritime clustering in the Netherlands. *Maritime Policy and Management*, 29(3), 209-221.

De Lara, J. D. (2012). Goods movement and metropolitan inequality : global restructuring, commodity flows, and metropolitan development. Dans Hall, P. V. & Hesse, M. (éditeurs), *Cities, Regions and Flows*, (75-92). London : Routledge.

Derudder, B. & Witlox, F. (2011). *Commodity chains and world cities*. London : Wiley/Blackwell.

Derudder, B. & Witlox, F. (2010). World cities and global commodity chains: an introduction. *Global Networks*, 10(1), 1-11.

Desfor, G. & Jørgensen J. (2004). Flexible urban governance. The case of Copenhagen's recent waterfront development. *European Planning Studies*, 12(4), 479-496.

Diemer, A. & Labrune, S. (2007). L'écologie industrielle : quand l'écosystème industriel devient un vecteur du développement durable. *Développement durable et territoires*. Repéré à <http://developpementdurable.revues.org/4121>

Ducruet, C. (2009). Régions portuaires et mondialisation. *Méditerranée* (2), 15-24.

Ducruet, C. (2008). Typologie mondiale des relations ville-port. *Cybergeog: European Journal of Geography. Espace, Société, Territoire*. Repéré à <http://cybergeog.revues.org/17332>

Ducruet, C. (2005). Structures et dynamiques spatiales des villes portuaires : du local au mondial. *Mappemonde*, 77(1). Repéré à <http://mappemonde.mgm.fr/num5/articles/art05106.html>

Ducruet, C. & Lee, S. W. (2006). Frontline soldiers of globalisation: Port-city evolution and regional competition. *Geojournal* 67(2), 107-122.

Erhenfeld, J. R. (2004). Can Industrial Ecology be the "Science of Sustainability"? *Journal of Industrial Ecology*, 8(1-2), 1-3.

Florida, R. (2002). The economic geography of talent. *Annals of the Association of American geographers*, 92(4), 743-755.

Gallopin, G. C. (2006). Linkages between vulnerability, resilience, and adaptative capacity. *Global Environmental Change*, 16, 293-303.

Gauthier, M., Gariépy, M. & Trépanier, M.-O. (2008). Introduction. Dans Gauthier, M., Gariépy M. & Trépanier M.-O. (éditeurs), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable* (7-20). Montréal : Presses Universitaires de Montréal.

Gilliland, J. (2004). Muddy shore to modern port: redimensionning the Montréal waterfront time-space. *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 48(4), 448-472.

Gouvernement du Canada (1998). « Loi Maritime du Canada » (L.C. 1998, ch. 10), 11 juin 1998. Repéré à <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-6.7/page-1.html>

Gouvernement du Canada (2004). *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, Chapitre E-20.001 des lois refondues. Repéré à <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-20.001>

Gravel, M.-A., et collab. (2016). *Le positionnement de la région et des territoires de centres locaux d'emploi d'après l'indice de défavorisation matérielle et sociale, 2011*. Repéré à <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/idms-06-Montreal.pdf>

Grobar, L. M. (2008). The economic status of areas surrounding major US container ports: evidence and policy issues. *Growth and Change*, 39(3), 497-516.

Grossmann, I. (2008). Perspectives for Hamburg as a port city in the context of a changing global environment. *Geoforum*, 39(6), 2062-2072.

Gumuchian, H. & Pecqueur, B. (2007). *La ressource territoriale*. Paris : Economica.

Haezendonck, E., Dooms, M. & Verbeke, A. (2014). A new governance perspective on port-hinterland relationships: The Port Hinterland Impact (PHI) matrix. *Maritime Economics & Logistics*, 1-21.

Haezendonck, E. & Winkelmanns, W. (2002). Strategic positioning as an instrument for competition analysis. Dans Huysbrechts, M., Meersman, H., Van de Voorde, E., Verbeke A. & Winkelmanns W. (éditeurs), *Port Competitiveness : an economic and legal analysis of the factors determining the competitiveness of seaports*, (17- 32). Antwerpen : De Boeck.

Haezendonck, E., Coeck, C. & Verbeke, A. (2000). The Competitive Position of Seaports: Introduction of the Value Added Concept. *International Journal of Maritime Economics*, 2, 107-118.

Hagerman, C. (2007). Shaping neighborhoods and nature: Urban political ecologies of urban waterfront transformations in Portland, Oregon. *Cities*, 24(4), 285-297.

Hall, P. V. (2007). Seaports, urban sustainability, and paradigm shift. *Journal of Urban Technology*, 14(2), 87-101.

Hall, P. V. & Jacobs, W. (2010). Shifting Proximities: The Maritime Ports Sectors in an Era of Global Supply Chains, *Regional Studies*, 44(9), 1103-1115.

Hall, P. V., Jacobs, W. & Koster, H. (2005). Port, Corridor, Gateway and Chain: Exploring the Geography of Advanced Maritime Producer Services. *Ports, Cities and Global Supply Chains*.

Hall, P. V., Hesse, M. & Rodrigue, J.-P. (2006). Guest editorial: Re-exploring the interface between economic and transport geography. *Environment and Planning A*, 38, 1401-1408.

- Harvey, D. (1991). *The condition of postmodernity: An enquiry into the conditions of cultural change*. London : Blackwell.
- Hayuth, Y. (2007). *Globalisation and the port-urban interface: conflicts and opportunities*. Communication présentée à International Workshop on Ports, Cities and Global Supply Chains, Hong Kong.
- Hayuth, Y. (1988). Rationalization and deconcentration of the US container port system. *The Professional Geographer* 40(3), 279-288.
- Hayuth, Y. (1982). The port-urban interface: an area in transition. *Area*, 219-224.
- Hesse, M. (2010). Cities, material flows and the geography of spatial interaction : urban places in the system of chains. *Global Networks*, 10(1), 75-91.
- Hesse, M. (2008). *The city as a Terminal : The Urban Context of Logistics and Freight Transport*. London : Routledge.
- Hesse, M. & Rodrigue, J.-P. (2004). The transport geography of logistics and freight distribution. *Journal of transport geography*, 12(3), 171-184.
- Holling, C. S. (2001). Understanding the complexity of Economic, Ecological, and Social Systems. *Ecosystems*, 4, 390-405. DOI : 10.1007/s10021-001-0101-5
- Horak, M. (2012). Conclusion : Understanding Multilevel Governance in Canada's Cities. Dans Horak M. & Young R. (éditeurs), *Sites of governance. Multilevel governance and policy making in Canada's big Cities* (339-370). Montreal : McGill-Queen's University Press.
- Hoyle, B. (2000). Global and local change on the port-city waterfront. *Geographical Review*, 90(3), 395-417.

Hoyle, B. (1999). Scale and sustainability: the role of community groups in Canadian port-city waterfront change. *Journal of Transport Geography* 7(1), 65-78.

Hoyle, B. (1997). Cities and Ports: concepts and issues. *Vegueta: Anuario de la Facultad de Geografía e Historia* (3), 263-278

Hoyle, B. (1989). The port—City interface: Trends, problems and examples. *Geoforum Perspektiv*, 20(4), 429-435.

Huang, W.-C., Chen, C.-H., Kao, S.-K. & Chen K.-Y. (2011). The concept of diverse developments in port cities. *Ocean & Coastal Management* 54(5), 381-390.

Institut de la statistique du Québec (2003-2016), *Le Québec chiffres en main*, Repéré à <http://www.stat.gouv.qc.ca/quebec-chiffre-main/qcmfr.htm>

Institut de la statistique du Québec (2016). *Le modèle intersectoriel du Québec. Fonctionnement et applications*, 26-29.

Jacobs, W., Ducruet C. & De Langen P. (2010). Integrating world cities into production networks: the case of port cities. *Global Networks* 10(1), 92-113.

Jacobs, W., Koster H. & Hall P. (2011). The Location and Global Network Structure of Maritime Advanced Producer Services. *Urban Studies*, 48(13), 2749-2769.

Kane, C. (2010). *Vulnérabilité du système socio-environnemental en domaine sahélien : l'exemple de l'estuaire du fleuve Sénégal. De la perception à la gestion des risques naturels*. (Thèse de doctorat de géographie). Université de Strasbourg, Strasbourg.

Kohn, C. & Brodin, M. H. (2008). Centralised distribution systems and the environment: how increased transport work can decrease the environmental impact of logistics. *International Journal of Logistics : Research and Applications*, 11(3), 229-245.

Korhonen, J. (2004). Theory of industrial ecology. *Progress in Industrial Ecology*, 1(1-3), 61-88.

Kuipers, B. & Jonkhof, W. (2011). Ex Post Evaluation of Rotterdam Port Investment. Dans Manshanden W. & Jonkhoff W. (éditeurs), *Infrastructure Productivity Evaluation*, 47-64. DOI 10.1007/978-1-4419-8101-1_4

Kuipers, B., Manshanden, W. & Huijs, M. (nd). Rotterdam: port city, port with a city or city with a port ? Repéré à [http://imet.gr/Portals/0/Intranet/Proceedings/SIGA2/kuipers_manshanden_huijs\[1\].pdf](http://imet.gr/Portals/0/Intranet/Proceedings/SIGA2/kuipers_manshanden_huijs[1].pdf)

Laidley, J. (2007). The ecosystem approach and the global imperative on Toronto's Central Waterfront. *Cities* 24(4), 259-272.

Linteau, P.-A. (2017). *Brève histoire de Montréal* (3^{ème} édition). Montréal : Éditions du Boréal.

Marcadon, J. & Comtois, C. (1996). Le modèle chrono-spatial appliqué aux villes portuaires maritimes françaises et chinoises. Dans F. Roudaut (éditeur) *La ville maritime: temps, espaces et représentations* (171-183), Brest: Université de Bretagne Occidentale.

Mayer-Renaud, M. (1986). *La distribution de la pauvreté et de la richesse dans les régions urbaines du Québec : portrait de la région de Montréal*. Montréal : Centre des Services Sociaux du Montréal Métropolitain.

McKinnon, A. (2012). The Role of Government in Promoting Green Logistics. Dans A. McKinnon, M. Browne & A. Whiteing (éditeurs), *Green Logistics : Improving the Environmental Sustainability in Logistics*, (347-366), London : Kogan Page.

McKinnon, A. (2008, Mai). *The Potential of Economic Incentives to Reduce CO2 Emissions from Goods Transport*. Communication présentée à 1st International Transport Forum on Transport and Energy : The Challenge of Climate Change, Leipzig.

Merchant, C. & Baker, P. (2012). Reducing the environmental impact of warehousing. Dans McKinnon, A., Browne, M. & Whiteing, A. (éditeurs), *Green Logistics : improving the environmental sustainability of logistics* (174-202), London : Kogan Page.

Merk, O. (2013). The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/13, Paris : OECD Publishing.

Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'Espace Géographique*, 2(35), 115-132.

Monios, J. & Wilmsmeier G. (2012). Giving a direction to port regionalisation. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 46(10), 1551-1561.

Norcliffe, G. (1996). The emergence of postmodernism on the urban waterfront: Geographical perspectives on changing relationships. *Journal of Transport Geography* 4(2), 123-134.

Norcliffe, G., Bassett, K. & Hoare, T. (1996). The emergence of postmodernism on the urban waterfront: Geographical perspectives on changing relationships. *Journal of Transport Geography*, 4(2), 123-134.

Notteboom, T. & Rodrigue, J.-P. (2007). Re-assessing port-hinterland relationships in the context of global commodity chains. Dans Wang, J. J. (éditeur), *Ports, Cities and Global Supply Chains*, 51-66. London : Ashgate Publishing.

Notteboom, T. & Rodrigue, J.-P. (2005). Port regionalization: towards a new phase in port development. *Maritime Policy and Management*, 32(3), 297-313.

Notteboom, T. & Winkelmanns, W. (2001). Structural Changes in Logistics: How will Port Authorities face the Challenge? *Maritime Policy & Management*, 28(1), 71-89.

Oakley, S. (2011). Re-imagining city waterfronts: a comparative analysis of governing renewal in Adelaide, Darwin and Melbourne. *Urban Policy and Research* 29(3), 221-238.

OCDE (2016). *Montréal, métropole de talent. Pistes d'action pour améliorer l'emploi, l'innovation et les compétences*. Repéré à http://www.oecd.org/fr/emploi/leed/Montreal_Final.pdf

OCDE (2013). *The Competitiveness of Global Port-Cities : synthesis report*. Repéré à <http://www.oecd.org/regional/portcities>

Office de Consultation Publique de Montréal (2017). *Quel avenir pour notre centre-ville ? Les orientations de la stratégie centre-ville. Rapport final de consultation publique*. Montréal : Ville de Montréal.

Olivier, D. (2006). *Dynamics of Globalisation in the the Container Port Industry: Asia Rising*, (Thèse de doctorat). Université de Hong Kong, Hong Kong.

Olivier, D. & Slack, B. (2006). Rethinking the port. *Environment and Planning A*(38), 1409-1427.

Pallis, A. & De Langen, P. (2010). Seaports and the structural implications of the economic crisis. *Research in Transportation Economics*, 27, 10-18.

Pampalon, R. & Raymond, G. (2000). A Deprivation Index for Health and Welfare Planning in Quebec. *Chronic Diseases in Canada*, 21(3), 104-113.

Pampalon, R. & Raymond, G. (2003). Indice de défavorisation matérielle et sociale : son application au secteur de la santé et du bien-être. *Santé, Société et Solidarité*, (1), 191-208.

Parker, S. (2004). *Urban Theory and the Urban Experience: encountering the city*. London : Routledge.

Paulhiac, F. (2005). Espace Public/Espace patrimonial. Le rôle des citoyens dans la gestion du patrimoine local : le cas de l'aménagement du Vieux-Montréal et du Vieux-Port de Montréal. Dans Gravas-Barbas, M., *Habiter le patrimoine*, 315-331. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Pecqueur, B. (2006). « Le tournant territorial de l'économie globale ». *ERES Espaces et sociétés*, 2(124-125), 17-32.

Port de Montréal, Rapports annuels de 1990 à 2016. Repérés à <http://www.port-montreal.com/fr/publications-fr-a-propos.html>

Port de Montréal, Rapports de développement durable de 2013 à 2016. Repérés à <http://www.port-montreal.com/fr/publications-fr-a-propos.html>

Port de Montréal (2016). *Mémoire déposé par l'Administration Portuaire de Montréal dans le cadre de la Consultation menée par l'Office de Consultation Publique de Montréal sur la Stratégie Centre-Ville de la Ville de Montréal*. Présenté par Michel Martin.

Port de Montréal (2013), *Plan « Port + »*. Montréal : Port de Montréal

Port de Montréal (1989). *Projet d'expansion du port de Montréal. Horizon 2010*. Montréal : Port de Montréal.

Porter, M. & Kramer, M. (2011). Creating Shared Value. *Harvard Business Review*. Repéré à <http://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value/ar/>

Projet Montréal (2013). Éco-parc industriel du pôle L'Assomption : projet d'aménagement dans le cadre du prolongement du boulevard de L'Assomption. Montréal, octobre 2013.

Rapport Beauchemin, Beaton, Lapointe Inc. Consultants (1976). *Étude sur l'avenir du Port de Montréal – synthèse, Recommandations*. Pour le Sous-comité interministériel pour l'étude sur l'avenir du Port de Montréal, Ministère des Transports, Gouvernement du Québec, décembre 2015.

Rayside Labossière (2016). *Mémoire déposé par Rayside Labossière en collaboration avec le comité-conseil « Tous pour l'aménagement du Centre-Sud » dans le cadre de la Consultation menée par l'Office de Consultation Publique de Montréal sur la Stratégie Centre-Ville de la Ville de Montréal*. Montréal, OCPM, octobre 2016.

Rimmer, Peter J. (2007). Port dynamics since 1965: Past patterns, current conditions and future directions. *Journal of International Logistics and Trade*, 5(1), 75-97.

Rimmer, P.J. (1967). The changing status of New Zealand seaports, 1853-1960. *Annals of the Association of American Geographers*, 57, 88-100.

Rimmer, P. J. & Comtois C. (2009). China's container-related dynamics, 1990–2005. *GeoJournal* 74(1), 35-50.

Robertson, M. & Collin, J.-P. (2007). Métropolisation et réforme des institutions métropolitaines. Dans Collin, J.-P. & Robertson, M. (directeurs), *Gouverner les métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, 1-28. Québec : PUL.

Robinson, R. (2002). Ports as elements in value-driven chain systems: the new paradigm. *Maritime Policy & Management*, 29(3), 241-255.

Rodrigue, J.-P. & Notteboom, T. (2010). Foreland-based regionalization: Integrating intermediate hubs with port hinterlands. *Research in Transportation Economics*, 27(1), 19-29.

Rodrigue, J.-P. & Notteboom, T. (2009). The terminalization of supply chains: reassessing the role of terminals in port/hinterland logistical relationships. *Maritime Policy & Management* 36(2), 165-183.

Rodrigue, J.-P., Slack, B. & Comtois C. (2001). Green logistics (paradoxes of). Dans A. M. Brewer, A. M., Button K. J. & Hensher D. A. (éditeurs), *The handbook of Logistics and Supply Chain Management, Handbooks in transport #2*. London : Pergamont/Elsevier.

Royston, K. (2012, octobre). *Industrial Ecology bringing opportunities for Ports and Cities*. Communication présentée à 13th Conference of AIVP – *The Port's New Era*, Nantes.

Sairinen, R. & Kumpulainen S. (2006). Assessing social impacts in urban waterfront regeneration. *Environmental impact assessment review* 26(1), 120-135.

Sassen, S. (2010). Global inter-city networks and commodity chains: any intersections? *Global Networks* 10(1), 150-163.

Secrétariat des Affaires Maritimes – Gouvernement du Québec (2015), *Stratégie Maritime - la stratégie maritime à l'horizon 2030 – plan d'action 2015-2020*. Repéré à <https://strategiemaritime.gouv.qc.ca/grandes-orientations/economie/>

Séfacil (2014). Port-city governance. Le Havre : Séfacil.

Sénécal, G. (2011). Théorie de la forme, théorie de l'acteur territorial : retour sur la recherche en cours ». Dans Sénécal, G. (directeur), *L'espace-temps métropolitain : forme et représentations de la région de Montréal*. Québec : INRS / PUL.

Sheppard, E. (2002). The Spaces and Times of Globalization: Place, Scale, Networks, and Positionality. *Economic Geography*, 78(3), 307-330.

Slack, B. (1993). Pawns in the Game : Ports in a Global Transportation System. *Growth & Change*, 24(4), 579-588.

Slack, B. (1982). Port Service Industries : the case of Montréal. *Cahiers de géographie du Québec*, 26(68), 235-240.

Smit, B. & Wandel, J. (2006). Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change*, 16, 282-292.

SOVERDI (Société de Verdissement du Montréal Métropolitain). (2013). *Mise en œuvre du Plan d'action Canopée – volet privé et institutionnel, phase 1*. Montréal.

Swyngedouw, E. (2006). Circulations and metabolisms: (Hybrid) Natures and (Cyborg) cities, *Science as Culture*, 15(2), 105-121. DOI :10.1080/09505430600707970

Taaffe, E. J., Morrill, R. L. & Gould, P. R. (1963). Transport expansion in underdeveloped countries: a comparative analysis. *Geographical Review*, 53(4), 503-529.

Torre, A. (2015). Théorie du développement territorial. *Géographie, économie, société*, 17(3), 273-288.

Van Gils, M. & Klijn E.-H. (2007). Complexity in decision making: The case of the Rotterdam harbour expansion. Connecting decisions, arenas and actors in spatial decision making. *Planning Theory & Practice* 8(2), 139-159.

Van Hooydonk, E. (2007). *Soft values of seaports: a strategy for the restoration of public support for seaports*. Garant Publishers.

Van Neste, S. L. (2011). Acteurs métropolitains et territoire vécu. Dans Sénécal, G. (directeur), *L'espace-temps métropolitain : forme et représentations de la région de Montréal*. Québec : INRS / PUL.

Verbeeck, C. (2015). *L'acceptabilité sociale des activités de dragage* (Mémoire de maîtrise en géographie). Montréal : Université de Montréal.

Vigarié, A. (1998). Les ports maritimes et leur environnement humain et économique. Dans Gamblin, A. (coord.), *Les littoraux, espaces de vies* (65-94). Paris : SEDES, Dossiers des Images Économiques du Monde.

Ville de Montréal (2016a), *Positionnement économique pour le secteur de L'Assomption Sud/A25. Renforcer la compétitivité de l'industrie du transport des marchandises et de la logistique par la consolidation et le développement de la zone industrialo-portuaire de l'est de Montréal*. Montréal : Service du développement économique de la Ville de Montréal.

Ville de Montréal, (2016b). *Montréal durable 2016-2020 : ensemble pour une métropole durable*. Service de l'Environnement. Repéré à https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/d_durable_fr/media/documents/plan_montr_eal_durable_2016_2020.pdf

Ville de Montréal, (2016c). *Qualité de l'air à Montréal. Bilan environnemental 2016*. Service de l'Environnement. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ENVIRO_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RSQA_BILAN2015_FR_VF.PDF

Ville de Montréal (2015a). *Schéma d'Aménagement et de Développement de l'Agglomération de Montréal (SADM)*. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PROJ_URBAINS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/SCHEMA_01_MOTELUINTRO.PDF

Ville de Montréal, (2015b). *Plan d'adaptation aux changements climatiques de l'agglomération de Montréal 2015-2020. Les constats* (PACCAM 2015). Service de l'Environnement. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/enviro_fr/media/documents/paccam_2015-2020_lesconstats.pdf

Ville de Montréal, (2015c). *Portrait de la qualité des plans d'eau à Montréal*. Service de l'Environnement. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ENVIRO_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RSM_A_BILAN2015_FR_VF.PDF

Ville de Montréal (2015d). *Schéma d'Aménagement et de Développement de l'agglomération de Montréal*. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9517,133997570&_dad=portal&_schema=PORTAL

Ville de Montréal, (2015e). *Qualité de l'air à Montréal. Bilan environnemental 2015*. Montréal : Ville de Montréal. Service de l'Environnement. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ENVIRO_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RSQA_BILAN2015_FR_VF.PDF

Ville de Montréal (2013a). *Bilan 2009-2013 : politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels*. Montréal : Ville de Montréal.

Ville de Montréal (2013b). *Inventaire des émissions de gaz à effet de serre 2013*. Montréal : Ville de Montréal. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ENVIRO_FR/MEDIA/DOCUMENTS/invent_ges_collectivite_2013_fr.PDF

Ville de Montréal (2013c). *Plan de réduction des émissions de GES de la collectivité montréalaise 2013-2020*. Réalisé par le Service de l'Environnement de la Ville de Montréal.

Ville de Montréal (2009). *Répertoire des milieux naturels protégés*. Réalisé par le Service de l'Environnement de la Ville de Montréal. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7377,102289570&_dad=portal&_schema=PORTAL

Ville de Montréal (2008). *Plan de transport*. Montréal : Ville de Montréal. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND_VSP_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PLAN_DE_TRANSPORT_2008_0.PDF

Ville de Montréal, (2004). *Plan d'Urbanisme*. Service de l'urbanisme. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2761,3096652&_dad=portal&_schema=PORTAL

Ville de Montréal (1992a), *Les orientations et les stratégies du Plan d'Urbanisme de Montréal*. Réussir Montréal. Montréal : Ville de Montréal.

Ville de Montréal (1992b), *Plan Directeur de l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve*. Réussir Montréal. Montréal : Ville de Montréal.

Wakeman, R. (1996). What is a sustainable port ? The relationship between ports and their regions. *Journal of Urban Technology*, 3(2), 65-79.

Wang, J. & Olivier, D. (2003). La gouvernance des ports et la relation ville-port en Chine. *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 44, 25-54.

Wiegmans, B. W. & Louw, E. (2011). Changing port-city relations at Amsterdam: A new phase at the interface? *Journal of Transport Geography*, 19(4), 575-583.

Woudsma, C. (2012). Freight, land and local economic development. Dans Hall, P. V. & Hesse, M. (éditeurs), *Cities, Regions and Flows* (226-243). London : Routledge.

Young, R. (2012) Introduction : Multilevel Governance and Its Central Research Questions in Canadian Cities. Dans Horak M. & Young R. (éditeurs), *Sites of governance. Multilevel governance and policy making in Canada's big Cities* (3-25). Montreal : McGill-Queen's University Press.

Sites de consultation statistique

Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM) Repéré à <http://cmm.qc.ca/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/produits-statistiques/>

Institut de la Statistique du Québec (ISQ) Repéré à <http://www.stat.gouv.qc.ca/>

Statistique Canada Repéré à <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=CMA&Code1=462&Data=Count&SearchText=montreal&SearchType=Begins&SearchPR=24&A1=All&B1=All&Custom=&TABID=1>

Ville de Montréal, Montréal en statistiques – par territoire. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6897,67845597&_dad=portal&_schema=PORTAL

ANNEXE 1 : ACQUISITION DU FONCIER À L'INTERFACE VILLE-PORT À MONTREAL DE 1990 A 2017

La propriété foncière des APC (Administrations Portuaires Canadiennes) est constituée de terrains fédéraux. Le Port de Montréal doit donc acquérir des lettres patentes, en payant chaque année un en-lieu de taxes au gouvernement fédéral. En cas de cession, les revenus de vente reviennent au Fédéral (Vieux Port). Le Port est donc soumis aux règles municipales à l'interface et à l'approbation du gouvernement fédéral pour toute acquisition.

Dès 1976 (rapport Beauchemin et al.), la planification foncière à moyen et long terme est perçue comme un outil dont doit être doté le Port de Montréal, afin d'en améliorer l'exploitation. De fait, les statuts de 1983 puis de 1998 apportent de nombreuses compétences foncières à l'APM, notamment la planification de son territoire, mais le mécanisme d'acquisition du foncier vulnérabilise le Port face à la Ville dans ses négociations foncières.

Depuis 1983, les APC peuvent acquérir des terrains non fédéraux. Cependant, elles ne possèdent pas toute compétence en la matière. En effet, s'il s'agit de terrains non-industriels, la permission se fait au cas par cas, Transports Canada jugeant de la pertinence du projet de l'administration portuaire locale. En cas d'accord, celle-ci devra par la suite s'acquitter de davantage de lettres patentes auprès du Fédéral.

Cela donne à l'administration portuaire la possibilité de se doter de réserves foncières. Elle peut alors louer les terrains pour des fins résidentiels ou agricoles à court et moyen termes et en prévoir la transformation en terrains industriels à plus long terme, au moment du développement portuaire. Ainsi, le Port de Montréal a acquis des réserves foncières à Contrecoeur au début des années 1990, et envisage de les développer à l'horizon 2021.

L'analyse de contenu sur les échanges fonciers à l'interface soulève deux dynamiques.

1- L'ACQUISITION DE TERRAINS SOUS JURIDICTION MUNICIPALE PAR LE PORT

Les terrains à l'interface qui sont sous juridiction municipale peuvent être détenus par des propriétaires privés, des particuliers ou des entreprises, ou par la Municipalité.

Les plus nombreux sont les terrains privés.

Suite à la publication de la stratégie portuaire « Horizon 2010 » (1989), la Ville se trouve face à de plus en plus de dossiers d'achat de foncier par le Port. Or, les acquisitions foncières du Port sur le territoire municipal sont compliquées.

Comme le port ne possède pas de compétence foncière propre, les acquisitions foncières à l'interface par le port peuvent se faire de deux façons :

- **de façon directe**, entre le propriétaire souhaitant vendre son terrain et le Port qui souhaite se porter acquéreur. Dans ce cas, le port doit joindre à la demande d'autorisation municipale la preuve que l'acquisition demandée est nécessaire aux activités portuaires, par une lettre d'engagement et un dossier sur ses besoins exacts en espace à la Ville. C'est le cas notamment pour l'aménagement d'un nouveau terminal. Dans le cas de terrains supportant des bâtiments d'intérêt cités comme « bien culturel », le SHDU (Service de l'Habitat et du Développement Urbain, module de la planification urbaine – Ville de Montréal) peut exiger la conservation de l'immeuble²⁹. La Ville pose alors des conditions, d'atténuations des impacts ou encore de conservation du patrimoine.

- **de façon indirecte** entre le propriétaire souhaitant vendre son terrain et le Port qui souhaite se porter acquéreur, par l'intermédiaire de la Ville de Montréal qui préempte les terrains. La Ville se charge de l'achat avec les propriétaires fonciers afin de régler les problèmes d'incompatibilité dans la cohabitation des usages³⁰.

L'outil principal de la ville est l'article 963a de sa Charte, adopté en 1987, qui stipule que « la ville est autorisée à acquérir de gré à gré ou par expropriation des immeubles aux fins de les

²⁹ Centre Pierre-Joseph Triest ; Archives APM #0460-115-000 vol.2 ; réunion du 24 août 1990.

³⁰ Archives APM #0460-115-000 vol.2 ; réunion du 24 août 1990.

céder par voie d'échange, de vente ou de bail en vue de la réalisation d'un plan d'agrandissement du port de Montréal. » (1965, c.84, a.49 ; 1987, P.L.200, a.45).

Dans tous les cas, les demandes doivent transiter par le SHDU, qui a compétence de s'assurer de la cohabitation harmonieuse entre les activités.

Par ailleurs, la Ville peut soumettre au Port des propositions d'achat de terrains municipaux³¹ à l'interface, et s'enquiert de leur utilité potentielle pour des activités portuaires. Il s'agit pour la plupart de terrains municipaux en fin de cycle de vie, qui pourraient être reconvertis en terrains portuaires. Le Port s'engage à analyser la proposition, et à fournir, le cas échéant, l'orientation de ses activités et les mesures d'atténuation envisagées³².

Enfin, de nombreux blocages peuvent intervenir qui retardent ou compromettent les procédures d'acquisition.

D'une part, la question de la décontamination des sols se pose pour toute vente de terrain portuaire ou industriel à l'interface. Le prix du foncier peut ainsi mécaniquement se trouver doublé³³. La question se pose alors de savoir à qui revient la responsabilité de payer les frais de décontamination, ce qui peut créer des tensions institutionnelles. Par ailleurs, si la ville se désiste dans un processus d'acquisition de terrains industrialo-portuaire, le port doit réévaluer sa stratégie de vente à court et moyen terme (rues Mill et Oak), ce qui peut la handicaper.

Toute modification dans le dossier d'acquisition nécessite de recommencer l'intégralité de la procédure. Tout cela place le Port dans une grande insécurité dans ses transactions foncières.

Par ailleurs, la procédure fédérale à laquelle le Port est astreint est longue et complexe. Le CA du Port doit approuver l'acquisition d'un terrain puis demander l'approbation du Conseil du Trésor. Le projet d'acte de vente passe alors par la Ville, qui le soumet à nouveau au Port pour

³¹ Caserne de pompiers 26, centre d'entraînement ; emprise des rues Caty et Bruneau ; Archives APM #0460-115-000 vol.2 ; réunion du 24 août 1990.

³² Rues Caty & Bruneau ; Archives APM #0460-115-000 vol.2 ; réunion du 24 août 1990.

³³ Praimont Bridge/Wellington ; Archives APM #0460-115-000 vol.2 ; réunion du 24 août 1990.

commentaires avant de finaliser la vente. L'acquisition définitive des parcelles doit transiter par Transport Canada puis par le Conseil du Trésor pour approbation finale. La vente des parcelles doit aussi être approuvée par le Conseil de Ville, qui demande ensuite un décret d'exclusion au gouvernement du Québec car les terrains quittent le domaine municipal pour entrer dans le domaine fédéral³⁴.

Lorsque les intérêts du Port et ceux de la Ville sont en contradiction, ou lorsque le Port ne fournit pas toutes les garanties demandées à la Ville, c'est donc la Ville qui est en situation de force puisqu'elle a le pouvoir de refuser l'autorisation d'achat, de préempter et d'acquérir des terrains pour son compte, alors que le Port doit obligatoirement avoir son aval pour s'agrandir sur le territoire municipal. Cela donne donc un droit de regard à la Ville sur les opérations foncières et le plan de développement du Port.

2- L'ACQUISITION DE TERRAINS PORTUAIRES PAR LA VILLE

Certains territoires portuaires tombant en désuétude et convoités par la Ville ont fait l'objet de transactions entre celle-ci et le propriétaire des terres, soit le gouvernement fédéral. L'acquisition est soumise à des conditions de la part du gouvernement fédéral. C'est notamment le cas du Vieux-Port et du Havre de Montréal.

La reconversion urbaine de la zone du Vieux-Port pose ainsi par exemple un problème dans la mesure où ce territoire n'a jamais appartenu à la municipalité de Montréal, mais sont de propriété fédérale. Ainsi, l'intégration du Vieux-Port dans l'arrondissement historique du Vieux Montréal a fait l'objet d'une transaction entre la Ville et le gouvernement fédéral, et non le Port. C'est le gouvernement fédéral qui créa la Société du Vieux-Port de Montréal (agence parapublique créée en 1981) puis choisit de confier la zone à la SIC (Société Immobilière du

³⁴ Archives APM #0460-115-000 vol.2 ; réunion du 24 août 1990.

Canada, 2013 - présent). Le Port n'a reçu aucun bénéfice de la vente et à la gestion commerciale des terrains cédés, l'argent revenant au propriétaire, soit le gouvernement fédéral.

De ce fait, le Port est écarté juridiquement de toute négociation avec les collectivités pour les projets de reconversion urbaine des anciennes emprises portuaires. Le choix de maintenir une activité portuaire a été discuté à trois (Ville, gouvernement fédéral et Port).

Au Vieux Port, le gouvernement fédéral a maintenu un droit pour le Port de conserver une activité (administration, corridor ferroviaire sur le Vieux-Port et activité de manutention à la jetée Bickerdike) ainsi qu'une sous-station électrique indispensable au Port. Le gouvernement fédéral reçoit les dividendes des ventes des terres fédérales. La SIC gère le Nouveau Havre de Montréal, le Centre des Sciences de Montréal et le Vieux-Port de Montréal.

Le maire de Montréal demande par ailleurs le « rapatriement » du Vieux-Port à la Ville, soit le changement de sa juridiction, pour que les terrains passent du domaine fédéral au domaine municipal. Jusqu'à présent, toute cession a été refusée par le gouvernement fédéral.

3- LES NÉGOCIATIONS FONCIÈRES DES ANNÉES 1990-1992

Soumis à d'importants besoins d'adaptation, le Port de Montréal cherche à s'étendre à ses marges sur l'île de Montréal en 1990-1991 (« Horizon 2010 », 1989). Le Comité permanent Port/Ville s'inscrit dans la démarche de l'Administration Doré (1986-1994), de concertation avec la société civile en vue de la création du PU. Le Port entre dans la catégorie des entreprises polluantes ou à nuisance majeure, pour lesquelles la ville souhaite négocier des solutions de transformation ou de relocalisation des activités, poursuivant son objectif prioritaire d'« harmonisation des fonctions résidentielles et industrielles pour un environnement sécuritaire et agréable »³⁵.

Le Port y exprime son problème majeur, soit son incompétence foncière et ses difficultés à acquérir les terrains qu'il souhaite pour son expansion. Cependant, il a beaucoup de difficulté à

³⁵ Archives APM #0460-115-000 vol.2; réunion du 24 août 1990.

répondre aux exigences réglementaires de la Municipalité pour l'achat de gré à gré de terrains privés à l'interface³⁶.

En 1990, une stratégie globale de négociation foncière entre la Ville et le Port est mise en place par la Ville lors de la 5^e réunion du Comité permanent Port/Ville³⁷. La Ville y affirme avoir « besoin de comprendre la problématique d'expansion du port afin de pouvoir la prendre en compte lors des décisions d'aménagement et de développement urbain »³⁸. La Ville et le Port prennent ainsi certains engagements. Mais le Port ne pouvant fournir de Plan Directeur de développement dans des délais imposés par la Ville, les transactions du Port ne peuvent aboutir³⁹.

La ville a créé le Comité Permanent Port/Ville pour parvenir à un compromis concernant l'expansion foncière souhaitée par le Port. La Ville souhaite préserver ses espaces urbains, son patrimoine à l'interface, et garder la main sur le processus foncier. Malgré les contraintes, le Port souhaite que la Ville lui serve d'intermédiaire avec les vendeurs, car lorsque celle-ci n'intervient pas et laisse les forces du marché régir les transactions, les propriétaires haussent leurs tarifs envers le Port⁴⁰. Le Port doit la convaincre de l'assister dans l'acquisition du foncier nécessaire à son expansion sur les territoires adjacents. L'objectif de ce comité est donc d'évaluer l'importance du port sur l'île de Montréal⁴¹. Les négociations foncières, longues et difficiles entre le Port et des vendeurs privés marquent très clairement la grande difficulté pour celui-ci à se faire accepter comme un partenaire. La Ville et les propriétaires fonciers considèrent le Port comme une entreprise privée tirant profit du territoire, dont il convient de tirer le maximum de profit en retour.

³⁶ Archives APM #0460-115-000 vol.2 ; réunion du 24 août 1990.

³⁷ Archives APM #0460-115-000 vol.2 ; réunion du 24 août 1990.

³⁸ Archives APM #0460-115-000 vol.2 ; rapport de la concertation sur les enjeux d'aménagement et de développement urbain juin 1990.

³⁹ Friche Vickers et Parc Champêtre, comme aires d'expansion souhaitées ; Archives APM #1140-030-000 vol.8, étude de faisabilité pour le développement du Parc-Champêtre – SNC-Lavalin, septembre 1991.

⁴⁰ Archives APM #0460-115-000 vol.2 ; réunion du 24 août 1990.

⁴¹ Archives APM #0460-115-000 vol.2; réunion du 24 août 1990.

Par ailleurs, les exigences de la Ville en termes de planification, de mesures d'atténuations, ainsi que le refus de céder certains territoires au Port, marquent bien que la Ville de Montréal n'est pas prête à laisser l'enceinte portuaire s'étendre sur l'île. Par sa régulation, les négociations foncières ainsi que le refus de baisser les taxes municipales payables par le Port, la Ville envoie le message clair que celui-ci n'est pas souhaité dans l'espace urbain et ce malgré la demande explicite de maintien des activités portuaires existantes en raison des retombées économiques sur le territoire.

Lors de la 10^{ème} réunion du Comité Permanent Port/Ville, la municipalité, qui finalise son Plan d'Urbanisme, entérine ses décisions auprès du Port⁴². La décision de verrouiller toute possibilité d'expansion du Port sur l'île de Montréal a été prise. Changeant de position, la Ville encourage le Port à s'étendre à Contrecoeur et non pas dans l'agglomération montréalaise.

À partir de 1993 le Port doit donc se conformer au Plan d'Urbanisme de la Ville de Montréal (décembre 1992 ; PU1992). Ce nouvel outil réglementaire donne beaucoup de poids à la Ville face aux velléités d'expansion du Port. C'est donc à celui-ci d'adapter sa stratégie de développement et sa planification aux décisions de la Ville.

Le Plan d'Urbanisme (PU1992) devient donc un outil de blocage de la politique stratégique du Port et non l'instrument de la collaboration Ville-Port, dans la mesure où les demandes d'expansion portuaire ne sont acceptées par la Ville. *In fine*, il n'est désormais plus question de négociations ou de transactions.

Il existe donc une double contrainte institutionnelle – celle de la tutelle fédérale et celle de la procédure municipale – à laquelle il faut ajouter le transfert de propriété du domaine fédéral au municipal, ou inversement.

⁴² Archives APM #0460-115-000 vol. 3 ; réunion du 12 novembre 1991.

ANNEXE 2 : LA GOUVERNANCE URBAINE MONTRÉALAISE ENTRE 1990 ET 2017

1- RÉGIMES URBAINS ET ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE URBAINE À MONTRÉAL

Trois régimes urbains hybrides, alliant acteurs publics et privés, se succèdent à Montréal depuis les années 1950.

1- Construit après-guerre, le premier correspond à la période où Montréal perd son hégémonie économique au profit de Toronto. Ce régime matérialise l'alliance entre le milieu d'affaires, les grands propriétaires fonciers et les élites politiques, alors encore largement anglophones. Les populations francophones et immigrées plus ou moins récentes constituent une main d'œuvre abondante et peu chère (Boudreau et al 2007). La fragmentation horizontale de la gouvernance territoriale est très importante, basée encore largement sur un découpage paroissial hors du gros centre urbain que représente Montréal, et qui s'étend vers le nord depuis son noyau historique centré sur le Port et le fleuve (Linteau 2017, Dagenais 2014).

2- Le deuxième correspond aux années 1960, marquées par la « Révolution tranquille » – ensemble de mouvements sociaux menés par l'élite politique, les représentants syndicaux et les intellectuels. La création d'un État-Providence, accentuant le pouvoir du gouvernement provincial dans le développement économique et social des Québécois, propulse au pouvoir une nouvelle élite francophone. Le clivage entre les échelons institutionnels (fragmentation verticale), fédéral d'un côté, provincial et municipal de l'autre, caractérise depuis la vie politique territoriale au Québec. Le « modèle québécois » ainsi créé est un régime plus institutionnel et communautariste que le précédent. Il s'agit cette fois d'une alliance entre les syndicats et les employés, la province de Québec, les activistes communautaires et les chefs de mouvements sociaux. Ce régime se démarque fortement des systèmes mis en place dans le reste du Canada et va, à de nombreuses reprises, s'opposer au gouvernement d'Ottawa pour des raisons tant culturelles que politiques.

Dès les années 1960, les gouvernements fédéral et provincial s'inquiètent de la déprise économique de Montréal et cherchent à réformer les institutions locales pour favoriser l'émergence de municipalités fortes, aptes à répondre aux besoins de transports publics et de logement social. Un grand mouvement de réforme du monde municipal se met en place au Québec. Des structures supra-locales se surimposent au découpage municipal, venant former un deuxième niveau de compétences à l'échelle locale : Entre 1963 et 1967, le projet « Montréal Horizon 2000 » du service d'urbanisme de la Ville lance une première réflexion urbanistique sur l'identité montréalaise et le projet métropolitain. En 1965, la loi dite des fusions volontaires permet l'unification de l'île Jésus dans la municipalité de Laval, mais le projet similaire pour l'île de Montréal se heurte aux élites politiques locales. Fin 1969-début 1970, deux communautés urbaines sont créées par le gouvernement du Québec pour gérer les agglomérations de Montréal (la CUM) et de Québec.

Les différents échelons du pouvoir s'accordent dès cette date sur la nécessité de construire le statut international de Montréal, pour reconstruire une économie régionale forte ancrée dans la Mondialisation. De grands événements (Exposition Universelle en 1967, Jeux Olympiques en 1976) ont lieu, mais ils ne sont pas parvenus à entraîner la construction d'une région métropolitaine. Le pouvoir en place se heurte continuellement à l'opposition des banlieues qui refusent de financer des projets d'infrastructures qui profiteraient essentiellement à la ville-centre, et surtout au centre-ville (Boudreau et al 2007). Ainsi la CUM (Communauté Urbaine de Montréal) est-elle paralysée par les luttes intestines. Les projets de révision des institutions sont bloqués, malgré le fait que les acteurs locaux s'accordent sur la nécessité de relancer la dynamique économique de Montréal.

Plus encore, profondément corporatiste et identitaire, le modèle québécois va rendre difficile les réformes institutionnelles ébauchées pour la construction d'une région métropolitaine montréalaise (Boudreau et al 2007).

Une nouvelle tentative de métropolisation est lancée en 1970. La CUM est créée pour unifier l'île de Montréal, mais cette structure reste impuissante face aux divisions et rivalités

municipales. En 1971, le Livre Blanc sur la décentralisation administrative territoriale aboutit à la loi dite des fusions semi-volontaires. Mais l'île de Montréal reste une fois de plus à l'écart du processus.

Le rapport Castonguay du GTU (Groupe de Travail sur l'Urbanisation, 1976) démontre que l'étalement urbain touche Montréal et qu'il convient d'y mettre un terme, ce à quoi doivent s'appliquer les deux nouvelles lois, sur la Protection du Territoire Agricole et sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU). Cependant, leur manque de coordination ne parvient pas à mettre un terme à l'étalement urbain de la métropole montréalaise et les plans de zonage continuent d'entériner régulièrement le dézonage agricole jusqu'à la fin des années 1980.

Seul un échelon supra-local est créé avec succès. Les Municipalités Régionales de Comté (MRC) sont mises en place pour assurer la gestion des territoires locaux et mutualiser les services publics. En 1979 est également créée la CIDEM (Commission d'Initiative et de Développement Économique de Montréal) à la demande des acteurs locaux. Mais à l'échelle métropolitaine, le processus d'intégration n'avance pas.

3- Au cours des années 1980, une nouvelle phase libérale favorise le développement de partenariats publics-privés (PPP) dans le monde. Sous la pression des milieux d'affaires, appuyé par le fédéral et le provincial, l'État-Providence québécois s'atténue peu à peu.

À Montréal, le régime urbain alors en place, déjà hybride, se modifie pour pallier les baisses de transferts fédéraux et provinciaux. Les acteurs communautaires prennent de plus en plus en charge les services auparavant confiés à l'État, et le milieu d'affaires construit de nouvelles alliances à l'échelle globale. Les PPP se développent pour permettre aux municipalités de répondre à leurs besoins financiers. Ainsi, l'économie montréalaise se déterritorialise et se mondialise. Les municipalités sont fragilisées.

Dans ce contexte, la création d'un échelon métropolitain s'avère nécessaire.

Cette volonté est portée par le PQ (Parti Québécois) mais correspond à une stratégie d'internationalisation bien différente de la précédente. La stratégie des méga-événements du

mairie Jean Drapeau (1954-57 ; 1960-1986) est remplacée par la création de structures (Rapport Picard, 1986 ; Montréal International en 1987, coordination politique du développement économique confié à la CUM) devant assurer la promotion économique de Montréal sur la scène internationale.

L'opinion publique, structurée en organisme communautaires et en groupes de pression, endosse de plus en plus souvent le rôle de gardien de l'intérêt collectif (Boudreau et al. 2007) – même s'il est parfois difficile de démêler les réactions NIMBY de la protection de l'intérêt général.

Une nouvelle fois, le Groupe de Travail sur Montréal et sa Région (GTMR, 1991-1993) réactive le projet de construction métropolitaine. Selon le gouvernement du Québec, les faiblesses régionales étaient alors nombreuses et majeures : conjoncture économique difficile, démographie stagnante, tissu social en transformation. Surtout, la gestion du territoire régional est inefficace bien que coûteuse, la concertation entre les municipalités est très insuffisante et l'action gouvernementale est incohérente et insuffisamment coordonnée sur le territoire.

Le cadre administratif et le régime de gouvernance territoriale à Montréal (fig. 56) doivent être redéfinis à l'échelle métropolitaine, pour s'adapter à la libéralisation de l'économie par la décentralisation de fonctions productives dans le Grand Montréal. Le rapport final, dit rapport Pichette (1994), dégage deux tendances majeures qu'il convient de corriger à Montréal : d'une part l'inadaptation de la structure administrative au périmètre urbanisé, celui-ci s'étant beaucoup étendu durant les précédentes décennies. D'autre part le déséquilibre de l'offre de services entre les municipalités, notamment entre ceux offerts par la Ville Centrale – relativement pauvre – et le reste de l'aire métropolitaine – globalement plus riche.

L'objectif est de restaurer la puissance passée de Montréal, de construire une métropole forte dans la perspective d'un Québec souverain. En juin 1992, le Groupe de Travail sur Montréal et sa Région (GTMR) axe sa réflexion sur différents enjeux :

- 1) Favoriser l'émergence d'une conscience régionale métropolitaine ;
- 2) Consolider le centre-ville, pour un rayonnement régional mais aussi national ;

- 3) Implanter un réseau de transport en commun conséquent et cohérent ;
- 4) Favoriser la concertation régionale au sein d'un organisme métropolitain ;
- 5) Confier la concertation régionale à un ministre délégué
- 6) Modifier la gestion de l'État en introduisant une décentralisation importante à l'échelle régionale métropolitaine, dans le cadre d'une souveraineté nationale pour le Québec. Le gouvernement veut créer une métropole montréalaise forte en rapatriant des compétences importantes de la ville de Québec à Montréal.
- 7) S'adapter à la libéralisation de l'économie par la décentralisation de fonctions productives dans le Grand Montréal, permettant de restaurer sa puissance passée.
- 8) Redéfinir les fonctions régionales grâce à la décentralisation.

Le rapport Pichette (1994) recommande une décentralisation et la construction d'une région administrative. Il préconise d'imposer par le haut une région métropolitaine unifiée en raison de la hausse importante des coûts des services publics, dans la mesure où les lois misant sur le volontariat ont été inefficaces à Montréal. Les cinq régions administratives, soit Montréal, Laval, la Lanaudière, les Laurentides et la Montérégie, doivent fusionner. La nouvelle région métropolitaine doit regrouper les 102 municipalités et les 3,1 millions d'habitants dans une structure unique, le conseil métropolitain. Y est repris le concept d'une ville-région bénéficiant de pouvoirs élargis par décentralisation de l'État (Robertson et Collin 2007).

Mais le projet n'aboutit pas, car une région métropolitaine renforcée est perçue comme dangereuse pour le gouvernement provincial, qui s'en trouverait affaibli face au Fédéral. Elle est aussi considérée comme une menace pour les régions périphériques, qui craignent pour elles-mêmes une diminution des ressources publiques. Les questions de péréquations spatiales et les enjeux politiques aux hauts échelons de l'État bloquent une fois de plus le processus d'institutionnalisation de la région montréalaise. (Boudreau et al. 2007).

Parallèlement au GTMR, un transfert des compétences du provincial aux villes du Québec débute en 1992, et est encore accentué en 1997. Cette décentralisation a pour résultat d'alourdir les responsabilités et les dépenses municipales, alors que les subventions gouvernementales baissent peu à peu. Ce désengagement de l'État québécois fragilise encore plus le processus de construction métropolitaine, car elle exacerbe les rivalités municipales dont la fiscalité est basée sur la taxe foncière.

C'est pourquoi une réorganisation des municipalités du Québec (2000-2006) reprend le projet de réforme régionale. Le gouvernement provincial mène cette réforme, qui vise à fusionner plusieurs municipalités dans leurs villes-centres *de façon autoritaire*, pour répondre à la demande des maires des grandes agglomérations provinciales. Le Livre Blanc de 2000 impose des fusions forcées pour 200 municipalités québécoises. Le gouvernement cherche à résoudre ainsi la crise du logement et à mutualiser les services publics, sans courir le risque de laisser s'exprimer l'individualisme des municipalités.

Montréal, première agglomération québécoise, métropole soumise à d'importants écarts de richesse, est naturellement en première ligne de la nouvelle loi. L'Administration municipale reprend le vieux projet de « une île, une ville » des années 1970 et accompagne la création d'une Montréal élargie. L'objectif est de centraliser les compétences détenues par les municipalités locales au niveau métropolitain et donc de réduire la fragmentation verticale de la gouvernance urbaine.

La fusion des 27 municipalités de l'île de Montréal a lieu le 1^{er} janvier 2002 et entraîne un redécoupage en 29 arrondissements (fig.57). Cependant, cette réforme est mal accueillie par les administrations et les populations de certaines villes annexées, si bien des compétences locales très importantes sont confiées en compensation aux arrondissements au détriment de la Mairie Centrale.

Cela ne suffit pas pour faire taire les oppositions, si bien que des référendums sont mis en place en 2004 par le PLQ (Parti Libéral Québécois) qui accède au pouvoir. Les référendums autorisent les municipalités à défusionner. Quinze anciennes municipalités de l'île, majoritairement

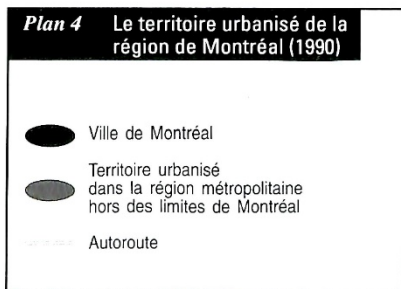
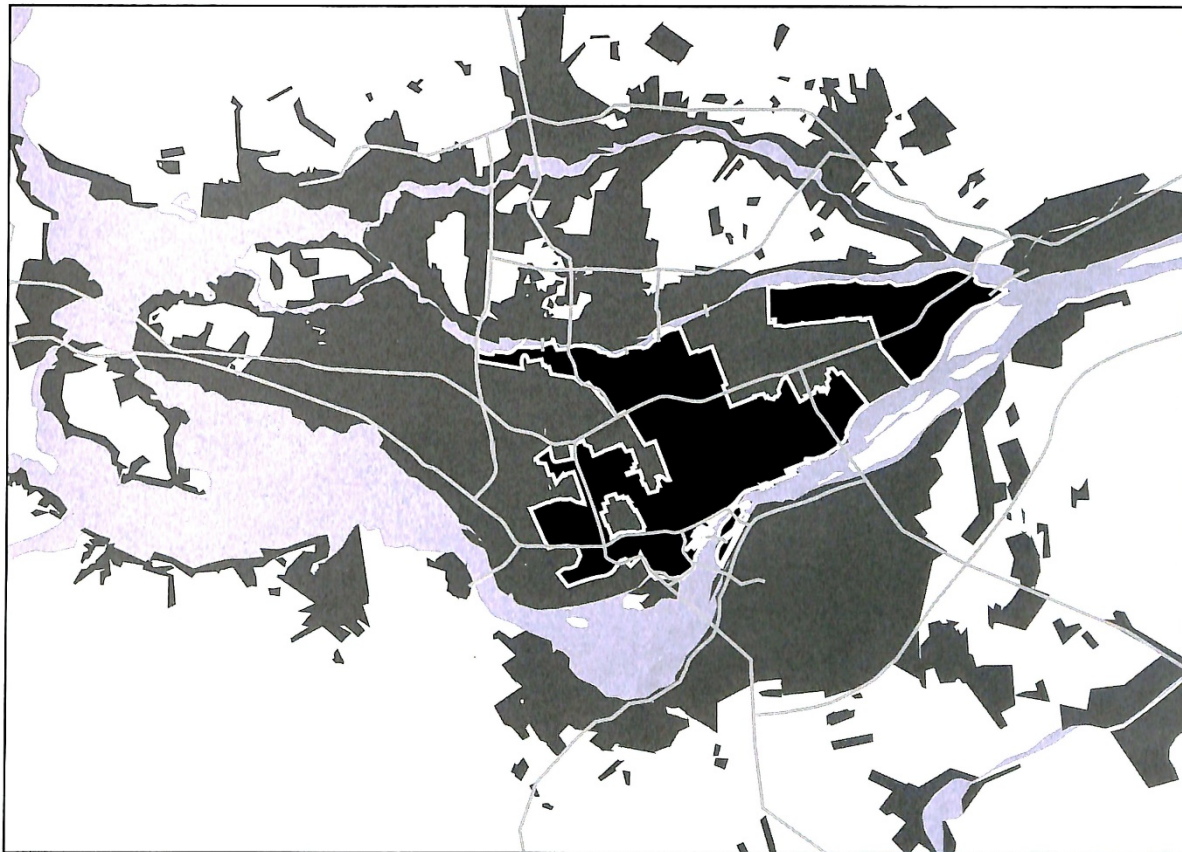
anglophones et à l'ouest de l'île, choisissent de retrouver leur indépendance, ce qui est effectif en 2006. Elles deviennent donc des « municipalités reconstituées ». 19 arrondissements sont créés dans la nouvelle ville-centre.

Le territoire de l'île, loin de s'être unifié, est de nouveau fragmenté.

L'Agglomération a en charge la plupart des services communs à l'île, notamment le développement économique, l'évaluation foncière et le transport collectif des personnes. Les arrondissements et les villes reconstituées assurent chacune des services de proximité. La grande différence réside dans le fait que les mairies d'arrondissement dépendent du Conseil Municipal et du Conseil Exécutif de la Ville de Montréal, ce qui n'est pas le cas des municipalités reconstituées (site de la Ville de Montréal).

L'échec de l'unification de l'île (2006) aboutit à un statut inachevé de l'Agglomération de Montréal. Loin de permettre la création d'une Municipalité montréalaise forte et unifiée, la fusion forcée et ses suites aboutit donc à la construction d'un double niveau local de compétences et donc à une fragmentation supplémentaire de la gouvernance pour Montréal et son île qui persiste en 2017.

Figure 56. Le découpage administratif de l'île de Montréal en 1992



Source : Les orientations et les stratégies du Plan d'urbanisme de Montréal (1992)

Figure 57. Le découpage administratif montréalais en 2001 (fusions)



Source : Montréal en Statistiques

[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/mtl_stats_fr/media/documents/Decoupage_territoire_montréalais_2001.pdf]

La gouvernance de la CMM est confiée à un conseil et un comité exécutif, dont les membres sont choisis parmi les élus des 63 municipalités qui composent les 5 régions administratives du Grand Montréal : Montréal (Agglomération, soit l'île dans son ensemble), Laval, Longueuil, Rive-Nord et Rive-Sud. Ses compétences sont nombreuses : aménagement, développement économique, transports, équipements et infrastructures, gestion des matières résiduelles et assainissement des eaux et de l'air.

Mais la CMM est une structure très formelle, un organe gestionnaire sans projet politique, paralysé par les conflits locaux et au budget limité (Boudreau et al. 2007). Elle peine à s'imposer face à des élus locaux divisés, les municipalités périphériques ne voulant pas financer les projets

de transports en commun dont bénéficierait uniquement la ville élargie de Montréal. Peu à peu, la CMM parvient néanmoins à obtenir quelques succès, notamment la mise en place d'un plan de développement économique métropolitain, la planification d'un réseau métropolitain de transports en commun et une politique de promotion internationale du Grand Montréal (Boudreau et al. 2007). Cependant, l'arène politique locale est occupée par le conflit des municipalités sur l'île de Montréal, ce qui paralyse la construction administrative régionale. L'échec de l'unification de l'île n'a pas remis en cause la construction de l'échelle régionale mais la prive largement de substance.

Le 12 juin 2008, deux ententes entre le Ministère des Affaires Municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire du Québec (MARMOT) et Montréal viennent corriger en partie le partage des compétences au sein de la métropole québécoise. D'une part, l'Entente pour une reconnaissance du statut particulier de Montréal permet à la Ville de Montréal d'acquérir des compétences en termes de fiscalité sur son territoire (à l'exception des taxes municipales) et au maire de la Ville Centrale de devenir automatiquement le maire de l'arrondissement de Ville-Marie. Ainsi, l'ancien arrondissement Centre, constitué du Quartier des Affaires, du Vieux Montréal et du Vieux Port, est-il d'une certaine façon mis sous la tutelle de la Mairie Centrale, ce qui consolide la gouvernance de celle-ci.

D'autre part, l'Entente pour améliorer le fonctionnement de l'Agglomération de Montréal est passée entre le Ministère, la Ville de Montréal et les 15 municipalités reconstituées de l'île de Montréal. Les dépenses de la compétence de l'agglomération seront financées à partir de 2009 par des quotes-parts des municipalités liées, en fonction du potentiel fiscal de chaque municipalité. Cela permet d'amorcer une péréquation pour le territoire de l'île de Montréal, qui acquiert à cette date un certain nombre de compétences : normes et règles d'harmonisation et de contrôle d'urbanisme, planification générale du réseau de transports, décrets d'exécution et financement des voies artérielles (Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations, Chapitre E-20.001 des lois refondues).

Depuis 2013, le maire de Montréal revendique le retour des compétences des arrondissements à la Mairie Centrale, pour renforcer sa gouvernance.

2- LA FISCALITÉ MUNICIPALE, SUJET DE TENSIONS DANS LES RELATIONS VILLE-PORT

Parmi les retombées économiques portuaires figurent les taxes municipales et fédérales. Les taxes reviennent à la Municipalité et au gouvernement fédéral. Le territoire portuaire est de compétence fédérale ; il est cependant assujéti à une taxation municipale, comme la taxe d'Affaires payable à la Ville de Montréal. Le Port verse donc des en-lieux de taxe (octroi tenant lieu de taxe) pour les terrains portuaires sur le territoire municipal. Les occupants du port, bien que non propriétaires fonciers, sont imposés comme tels par la Ville, selon le régime applicable au secteur non résidentiel (Loi de 1980 sur les subventions aux municipalités). C'est une anomalie réglementaire qui mine la compétitivité du Port selon celui-ci⁴³.

Durant les réunions du Comité Permanent Port/Ville, le débat sur les taxes a été majeur. Lors de la 5ème réunion⁴⁴, le Port a présenté au comité le tableau des subventions (tenant lieu de taxes municipales et scolaires) de 1988, 1989 et 1990. À cette date, une hausse énorme, de + de 1 million à 4 millions de \$, a eu lieu. Cela représente pour le Port une charge d'exploitation importante. Cela fut perçu de façon injuste dans la mesure où le Port s'occupe déjà de ses propres services (police, voirie, enlèvement de la neige et des ordures), alors que la Ville ne pourvoie qu'au service anti-incendie.

Par la suite, la 7ème réunion⁴⁵ est presque entièrement consacrée à la taxation municipale. Une présentation exposant les requêtes du Port est suivie des réponses de la Ville.

⁴³ Archives APM #0460-115-000 vol.3, réunion du 7 décembre 1990

⁴⁴ Archives APM #0460-115-000 vol.2, 24 août 1990

⁴⁵ Archives APM #0460-115-000 vol.3, 7 décembre 1990.

ANNEXE 3 : HISTORIQUE DU PORT DE MONTRÉAL DES ORIGINES À 2017

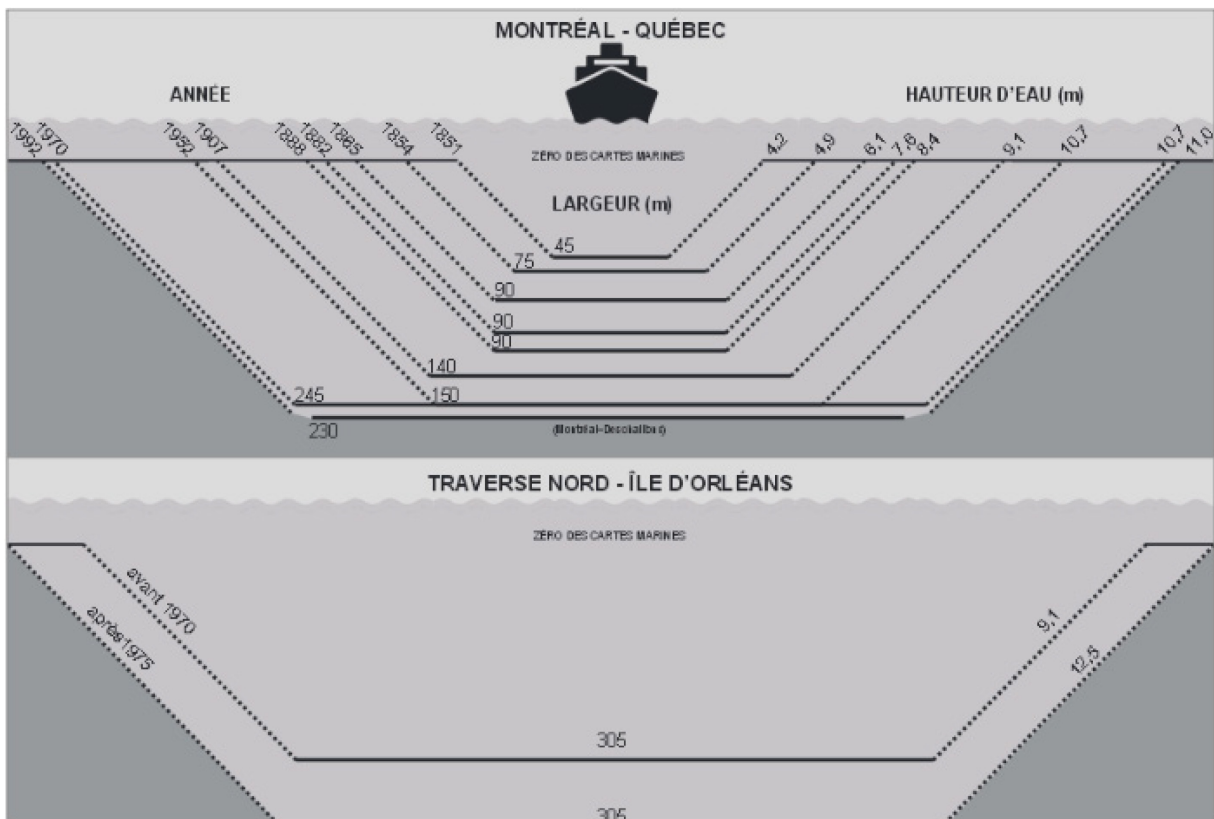
Le port est à l'origine de la ville française de Montréal (début XVII^{ème} siècle). Basées juste en aval des rapides de Lachine, les premières installations portuaires permettaient le transbordement des marchandises, l'exportation des produits d'un vaste arrière-pays continental et l'importation des biens nécessaires à l'approvisionnement des installations humaines (Dagenais 2011 ; Linteau 2017 ; Gilliland 2004). Ainsi, le Port de Montréal était-il, dès le début du peuplement européen de l'archipel d'Hochelaga, la première interface de la ville avec le reste du monde (Gilliland 2004).

Au XIX^{ème} siècle, le fleuve et le Port deviennent les outils principaux de l'industrialisation de Montréal, berceau de l'industrie au Canada, porte d'entrée et de sortie des matières premières et des produits transformés nationaux. Le lien entre l'Europe et le bassin industriel de la région des Grands Lacs devint assez vite la raison d'être de Montréal, par l'entremise de son port. Officiellement créé à partir de 1830, le port de Montréal, alors Société du Havre, ne cessa depuis de se transformer en fonction des évolutions économiques locales, nationales et mondiales.

À partir du milieu du XIX^{ème} siècle, le chenal naturel du fleuve est approfondi et élargi pour permettre le passage de navires transatlantiques de plus en plus gros et baisser les coûts de transport. Cependant, les glaces hivernales restent un obstacle à la compétitivité de Montréal face aux ports états-uniens.

Depuis la simple grève, aux installations saisonnières, le port se transforma en un port industriel diversifié après 1870 (Gilliland 2004). D'importants aménagements, notamment des opérations de dragage de capitalisation se poursuivent sur le chenal et dans le bassin portuaire. Le gabarit du chenal de navigation (fig. 58) dû s'adapter aux besoins croissants de tirant d'eau de navires. En 1959, l'ouverture de la Voie Maritime du Saint-Laurent, vaste ensemble d'écluses et de canaux reliant le chenal aux Grands Lacs intérieurs, facilita le trafic transatlantique à destination du cœur industriel nord-américain. Le réseau des Grands Lacs et de la Voie Maritime du Saint-Laurent (GLVMSL) sembla ainsi vouloir priver Montréal de sa fonction de transbordement.

Figure 58. Exemples de l'évolution du gabarit du chenal de navigation entre Montréal et l'île d'Orléans, 1951-1999.



Source : Transports Québec et Pêches et Océans Canada, 2004 (in Allard 2015)

Cependant, la naissance de la conteneurisation allait permettre au Port de Montréal de redéfinir sa fonction. Précocement engagé dans cette révolution logistique, celui-ci allait ainsi devenir le premier port à conteneurs du Canada en 1967. Dès lors, ce nouveau type de fret connaît une très forte progression à Montréal (fig. 29), et entraîne une formidable croissance industrielle dans le système des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Dans les années 1960, fort de sa stratégie basée sur la conteneurisation, le Port de Montréal devient le premier port de la rangée laurentienne, détrônant Québec.

En transformation continue depuis son origine, le Port de Montréal doit donc s'adapter à sa spécialisation dans les conteneurs. Ainsi, dès 1976, le port s'étend vers l'Est de la ville et les

espaces originels du centre-ville se trouvent progressivement déclassés car devenus trop exigus pour accueillir les porte-conteneurs (Archives du Port de Montréal).

Cependant, les gabarits des nouvelles générations de navires sont de plus en plus grands et les volumes des trafics s'accroissent.

En 1971, le port manutentionna son millionième conteneur (ANNEXE 5 tab. XV). Au début des années 1980, il commença à anticiper sur son exigüité à venir (Archives du Port de Montréal). Il entreprit de chercher des zones d'expansion sur l'île de Montréal (« Horizon 2010 », 1989).

Entre 1988 et 1992, il chercha activement à étendre son emprise foncière pour mettre en application le « concept des grands espaces portuaires » (3ème réunion du Comité Port/Ville, Archives portuaires 0460-115-000#2). Il présenta sa stratégie d'expansion dans son plan « Horizon 2010 » (1989) et entama des négociations foncières de gré-à-gré avec les propriétaires riverains de son territoire.

Le Port avait eu, jusque-là, la capacité de s'étendre, principalement sur son district ouvrier en déclin, sa zone d'entreposage ainsi que sur les friches industrielles adjacentes liées à la désindustrialisation en marche. Mais les terrains disponibles se raréfiaient et il était à présent inséré dans le tissu urbain de la métropole québécoise. Le Port commença à faire pression sur les espaces urbains limitrophes. La ville refusa de le laisser s'étendre aux dépens du tissu urbain, notamment au Nord de la rue Notre-Dame Est, ou encore sur la pointe de l'île. Le Port fut donc sommé d'optimiser son territoire pour répondre à l'accroissement de ses trafics, de moderniser ses installations existantes et d'aménager de nouveaux espaces afin d'accroître sa capacité de manutention et de stockage des conteneurs sans s'agrandir aux dépens de la ville.

Cet appel à l'augmentation de la productivité spatiale revient de façon récurrente dans les critiques émises contre le Port de Montréal (Archives portuaires 0460-115-000#3, ; mémoire de l'Association Au Pied du Courant octobre 2016). En effet, certaines zones portuaires semblent vides en raison de leur fonction de transit (gare de triage, voies ferrées et routières) ou d'occupation temporaire (stockage, maintenance et réfection, hivernage, remembrement ou transfert d'activité en cours). Cependant, il s'agit là de fonctions vitales pour le fonctionnement du port, qui ne peut y renoncer.

Par conséquent, de nouvelles installations furent aménagées sur l'île de Montréal par intensification de l'enceinte portuaire (Terminal Viau ouvert en 2016) et d'autres sont projetés à Contrecoeur, à 40 km en aval de Montréal, sur la rive sud du fleuve, en espace rural.

ANNEXE 4 : MODÈLE DE CALCUL DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES PORTUAIRES

1- APPROCHE CHOISIE

Il existe deux grandes approches pour calculer la valeur ajoutée portuaire. Elles reflètent des réalités très différentes et nécessitent des données différentes. Les autres fonctions économiques portuaires (facilitateur d'échanges, catalyseur économique et pourvoyeur d'innovation) sont plus difficiles à évaluer et sont exclues de notre étude.

L'approche de la valeur ajoutée par types de fret est la plus courante (Blomme 2014). Elle est relativement aisée, et consiste à appliquer un coefficient multiplicateur au tonnage par type de fret. Cependant, ce multiplicateur a tendance à évoluer et de fréquentes remises à jour sont nécessaires. Le problème est donc l'accès à un coefficient multiplicateur construit de façon pertinente. Celui-ci est issu du calcul de la valeur ajoutée du type de fret étudié. Le résultat correspond à l'impact économique sur le territoire des frets manutentionnés au port.

L'impact économique inclut différents types de retombées : les revenus des salaires, les revenus d'entreprise, les taxes gouvernementales et la parafiscalité.

Il est nécessaire de définir les secteurs économiques pris en compte : généralement les activités ayant lieu au port, les transports terrestres directement reliés au port et les activités de service de soutien à l'activité portuaire. Le transport maritime est souvent exclu dans la mesure où le port ne maîtrise pas le tronçon maritime.

Cette approche permettant d'estimer les retombées portuaires sur le territoire, cette méthode nous semble adaptée à nos besoins. Elle consiste en une moyenne de calculs effectuée pour une rangée portuaire ou pour un pays, ce qui la rend fiable mais peu précise pour un port donné.

Cependant, elle ne permet pas de localiser précisément les retombées économiques, car les flux ne sont pas désagrégés spatialement. Or, on assiste à une régionalisation des flux, des emplois et donc des taxes reliées à l'activité portuaire. Leur localisation sur leur territoire devient de plus en plus importante mais aussi de plus en plus difficile à évaluer.

L'approche de la valeur ajoutée par chaîne de valeur

Cette deuxième approche prend davantage en compte la réalité de la chaîne logistique (Blomme 2014). Elle est plus précise pour un port donné que l'approche par type de fret.

Les Pays-Bas ont ainsi adopté une méthode basée l'évaluation des chaînes de produits (Haezendonck et al. 2014). Cette matrice PHI (Port-Hinterland Impact) évalue la dépendance au port des activités logistiques (par type de produits) et leur localisation par rapport à celui-ci. Cette méthode nécessite une grande désagrégation des flux, y compris des conteneurs, tant au niveau de leur nature que de leur destination. Par ailleurs, cette méthode nécessite l'analyse précise de l'hinterland selon ses critères de connectivité, capacité et distance (en temps et en km).

Cette approche est très pertinente pour réfléchir sur le concept de performance portuaire. Celle-ci a beaucoup évolué depuis 1990. En effet, la forte croissance de l'intermodalité et la croissance économique des trafics ont profondément modifié les chaînes logistiques et donc la valeur ajoutée dégagée.

Cependant, elle ne tient pas compte des variations de valeur ajoutée entre les produits. Or ces variations sont majeures en raison de plusieurs facteurs : la main d'œuvre nécessaire, la congestion portuaire, l'espace et le matériel de manutention et de stockage requis selon le type de fret, la valeur intrinsèque du produit et les opérations effectuées sur celui-ci, ce qui dégage plus ou moins de valeur ajoutée.

De plus, ce calcul de la valeur ajoutée ne permet pas de dire à qui elle profite, dans la mesure où une partie de celle-ci revient aux actionnaires de l'industrie portuaire sous la forme de dividendes et de bénéfices répartis. L'estimation de ce qui revient au territoire doit donc être amputé de ces profits extraterritoriaux.

Cette deuxième approche est adaptée à l'analyse des « ports régionalisés » (Notteboom & Rodrigue 2005), mais nous semble peu pertinente pour notre réflexion, centrée sur les retombées territoriales et non sur la performance des chaînes et des ports. Par ailleurs, nous ne disposons pas des données et du coefficient multiplicateur par chaîne pour Montréal sur notre période.

Nous avons donc choisi de retenir l'approche de la valeur ajoutée par type de fret.

2- ANALYSE DES DIFFÉRENTES ÉTUDES ÉCONOMIQUES EXISTANTES ET CHOIX D'UN MODÈLE DE CALCUL

L'étude du Port de Montréal de 1981 (archives #2760-1952) utilise les données de 1979 et le modèle intersectoriel du Québec basé sur le calcul de l'impact des dépenses d'exploitation du port grâce à des calculs de coefficients multiplicateurs confidentiels, issus du modèle de Transports Canada élaboré en 1972. Les dépenses d'investissement ne sont pas comptabilisées, peut-être parce qu'à cette époque le port ne possède pas de finances personnelles et est géré directement par le gouvernement fédéral qui effectue les investissements sur son budget. Cette étude ne concerne que Montréal, ce qui la rend très précise. Bien qu'antérieure à notre période d'analyse, elle offre un point de comparaison très intéressant. En effet, elle nous offre un point de référence avant la première réforme statutaire (1983), donc avant la modification de la masse salariale au port de Montréal et la commercialisation des terminaux (1995). En 1979, peu de temps après le début de la conteneurisation, cette activité est déjà rentable pour le port depuis 3 ans (« Horizon 2010 », 1989).

L'étude Martin O'Connell Associates de 1988 (Archives portuaires) est un élément de l'étude de Transport Canada utilisant le modèle de 1972, et diagnostiquant les impacts de tous les ports canadiens.

Les impacts directs comprennent le nombre d'emplois, les salaires et les revenus de l'industrie (incluant douane et banques).

L'identification des membres de l'industrie et la communication directe avec ses derniers a été effectuée par Transports Canada après consolidation des revenus de l'industrie pour éviter le double comptage.

Les impacts indirects comprennent les emplois découlant des salaires directs et les impacts économiques découlant du paiement des salaires directs.

L'étude a aussi calculé les revenus d'impôts et de taxes pour les gouvernements.

Le modèle utilise un coefficient national pour calculer l'impact total des salaires directs.

L'identification des industries affectées a été faite d'après la distribution des dépenses de consommation. Le calcul du nombre d'emplois indirects a été effectué à l'aide des rapports historiques entre les ventes par secteur et le nombre d'emplois.

L'étude de Transport Canada de 1991 (archives #2760-638) utilise les données de 1990 et une méthode mixte construite en interne par Transport Canada et actualisée grâce à des outils construits par Statistique Canada. Les évaluations sont basées sur le calcul de l'impact des dépenses d'opération et d'investissement de chaque port. Cette étude prend en compte l'ensemble du système portuaire canadien, parfois décomposé en régions. Ainsi, il est parfois possible d'obtenir des données pour la rangée du Saint-Laurent et la part de Montréal, mais pas systématiquement.

Cette étude nous renseigne sur l'impact économique du Port de Montréal quelques années après la première réforme statutaire (1983) mais avant la commercialisation des terminaux (1995).

Le premier modèle (1972) utilise les seules dépenses d'exploitation pour son calcul, dans la mesure où le Port est encore une antenne locale sans aucune autonomie financière. Ainsi, les dépenses d'investissements sont directement prises dans le budget fédéral. Les versions suivantes du modèle, postérieures à l'autonomie des ports, prennent en compte les dépenses d'exploitation et d'investissement de l'autorité portuaire de Montréal.

L'étude de ADEC Inc. de 1994 pour la TCIMM (ADEC 1994) repose sur des données de 1990 du gouvernement fédéral (Statistique Canada) et du gouvernement provincial (MTQ). Elle utilise le modèle de Transport Canada de 1991 précédemment cité, et en précise les données pour Montréal. Le ratio déterminé par Transports Canada (1991) a été appliqué par type et par millier de tonnes de fret manutentionné au Port de Montréal pour calculer les impacts économiques en termes de revenus d'emplois directs maritimes et portuaires. Ces revenus d'emplois sont évalués à partir de la valeur ajoutée directe des marchandises par tonne métrique et catégorie de marchandises et représentent les salaires versés aux salariés nécessaires à ces activités.

L'étude de ADEC Inc. de 2012 (ADEC 2012) pour le compte de la SODES et du MTQ rend compte des impacts économiques du secteur maritime pour le système du Saint-Laurent et ses affluents après la deuxième réforme statutaire (1998). Elle actualise le modèle de Transports Canada de 1991 en se basant sur le modèle intersectoriel adapté à la situation et à la ville de Montréal de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ, 2010). L'étude utilise les données de 2010, le modèle intersectoriel du Québec ainsi qu'une enquête auprès de l'industrie pour évaluer les impacts économiques. La firme de conseillers ADEC Inc. a effectué une enquête en 2011 auprès des 262 établissements composant l'industrie portuaire dans la rangée du Saint-Laurent pour le compte de la SODES et du MTQ (Ministère des Transports du Québec). 99 transporteurs maritimes, 37 activités portuaires et 126 services de soutien ont répondu, ce qui forme un échantillon représentatif de la population étudiée.

Les impacts économiques sont calculés à partir de l'évaluation des dépenses d'exploitation et d'investissements. Pour cela, une distribution régionale des emplois et du PIB associés à ces dépenses a été faite.

L'évaluation de Tourisme Canada à partir des dépenses touristiques du croisiérisme international a également été intégrée au calcul de l'impact dans la mesure où cette activité est en plein essor et commence à représenter un impact significatif. Par ailleurs, le projet de rénovation de la gare maritime d'Iberville rend le sujet des retombées du croisiérisme particulièrement important pour les acteurs.

L'étude de Comtois & Slack de 2015 pour le compte d'OURANOS repose sur les données de 2011 du gouvernement fédéral (Statistique Canada) et du gouvernement provincial (MTQ). Elle utilise l'approche de la valeur ajoutée par type de fret et concerne toute la rangée du Saint-Laurent. Les impacts des emplois générés par type de fret sont également évalués à partir de l'actualisation faite par ADEC (2012) du modèle de Transport Canada (1991), et de données validées par les institutions et l'industrie.

Bilan

Il est possible de comparer les résultats de ces différentes études car les modèles appliqués reposent tous sur un même modèle actualisé à différentes époques. Cependant, des divergences existent dans le regroupement des secteurs d'activités. Le regroupement des marchandises par types varie également sur la période, ce qui se reflète dans les résultats.

Enfin, même si ces différentes études ont comme objet d'étude le Québec, les données concernant Montréal sont plus ou moins explicites et précises. Elles peuvent manquer à certaines dates.

Nous avons choisi de faire notre propre évaluation des impacts économiques et des emplois portuaires à Montréal à partir des ratios déterminés par Comtois & Slack (2015). La raison en est que le modèle est simple à appliquer, récent, et qu'il a été validé.

Cela nous a permis de : 1) dégager la tendance générale des retombées économiques ; 2) obtenir des estimations récentes les plus pertinentes possibles.

3- DESCRIPTION DU MODÈLE DE CALCUL CHOISI

Le tronçon de la chaîne de valeur évalué (Transports Canada 1991)

Les activités prises en compte sont essentiellement les activités portuaires ainsi que les activités de soutien. Les activités portuaires rassemblent celles du port, des arrimeurs au port et des terminaux, ainsi que les services de soutien (agences gouvernementales, établissements de services portuaires et associations – débardeurs notamment). Ne sont comptabilisés ni les activités du tronçon maritime, dans la mesure où la valeur ajoutée qui y est dégagée échappe en très grande part au port et territoire, ni celles du tronçon terrestre, dont le calcul n'est pas jugé assez fiable (Port Canada 1991 ; ADEC 2012).

Le calcul des retombées économiques portuaires à Montréal entre 1990 et 2015 est basé sur les modèles de Transport Canada (1991) pour la rangée portuaire du Saint-Laurent, mais actualisé avec les données de 2011 (Comtois & Slack 2015).

Ce modèle est basé que l'approche de la valeur ajoutée par types de fret.

Nous avons appliqué les coefficients actualisés à nos données concernant le tonnage par type de fret et par année au Port de Montréal, pour les impacts en termes de valeur ajoutée et d'emplois.

Comtois & Slack (2015) ont utilisé les données : 1) des effets directs, indirects et induits évalués par ADEC (2012) à partir des revenus d'exploitation et d'investissement de l'industrie maritime québécoise ; 2) des tonnages par type au Port de Montréal (Port de Montréal).

Ils ont ainsi construit les coefficients multiplicateurs : 1) de la valeur ajoutée par type de fret en fonction du tonnage, à l'exception des revenus fiscaux aux gouvernements. Sont donc compris les revenus des salaires, les revenus d'entreprise, les taxes et déboursés parafiscaux ; 2) des emplois associés aux dépenses d'exploitation de l'industrie maritime à Montréal à partir des données d'ADEC (2012). Les secteurs d'emploi sont définis par les codes SCIAN de 2012, utilisés par ADEC (2012).

Le calcul des effets induits consiste à évaluer les montants disponibles pour les épargnes personnelles des personnels travaillant dans le secteur portuaire et les secteurs reliés, en se basant sur une évaluation de 10% d'épargne du salaire net. Ce montant disponible est potentiellement réinjecté dans l'économie générale et produit des effets induits qui peuvent être calculés par une règle de trois (ADEC 2012, à partir des données de l'Institut de la statistique du Québec (2010)).

Les transports de personnes ne sont pas inclus. Le croisiérisme international est évalué à part par Tourisme Canada selon un mode de calcul interne et les traversiers ne sont pas pris en compte. En effet, les données ne sont pas homogènes sur la période et parfois manquantes.

Enfin, l'ensemble des montants en argent sont donnés en dollars canadiens, même lorsque des transactions internationales sont concernées.

Les études d'impact économique utilisées

1972 : étude Ports Canada

1976 : rapport Beauchemin et al. (Dossiers 3, 4, 6 et 7 et dossier
« synthèse et recommandations »)

1981 : rapport Dessau

1988 : étude Martin O'Connell

1989 : Horizon 2010

1994 : ADEC

2008 : Vision 2020

2012 : ADEC

2015 : Comtois & Slack pour OURANOS

ANNEXE 5 : LES VOLUMES DE FRET PAR TYPE DE FRET MANUTENTIONNÉS AU PORT DE MONTRÉAL ENTRE 1967 ET 2015

1- LES TRAFICS CONTENEURISÉS

Nous avons pu rassembler les volumes des trafics conteneurisés pour la période 1967 et 1990 (archives portuaires), puis de 1990 et 2015 (Rapports Annuels). La concordance entre les deux bases de données pour 1990 pas absolue, mais l'ordre de grandeur est très bien respecté. Les sources nous apparaissent comme suffisamment fiables et significatives.

Tableau XV. Volume de conteneurs au Port de Montréal
entre 1967 et 2015 (en milliers de tonnes)

Année	Volume	1991	5790
1967	113	1992	5780
1968	137	1993	5947
1969	471	1994	7073
1970	721	1995	7141
1971	1083	1996	7948
1972	1075	1997	8217
1973	1403	1998	8697
1974	1357	1999	9147
1975	1079	2000	9205
1976	1339	2001	8718
1977	1479	2002	9446
1978	1960	2003	9775
1979	2680	2004	10851
1980	3006	2005	11137
1981	3296	2006	11339
1982	3163	2007	12406
1983	3575	2008	13321
1984	4287	2009	11265
1985	4815	2010	12033
1986	5315	2011	12471
1987	5745	2012	12032
1988	5604	2013	11896
1989	5224	2014	12575
1990	5764	2015	13093

Source : Archives du Port de Montréal

2- LES DIFFÉRENTS TYPES DE FRET

Les volumes réellement manutentionnés au Port de Montréal sont répertoriés pour tous les types de fret depuis 1990 (Rapports Annuels) (tab. XVI).

Grâce à ces données, nous avons pu déterminer la répartition réelle des trafics manutentionnés au Port de Montréal par type de fret (tab. XVII), selon la typologie la plus courante, utilisée par l'administration portuaire.

Tableau XVI. Évolution des types de fret entre 1990 et 2015 en milliers de tonnes

Année	conteneurs	Cargo Général	Céréales	Autres vracs solides	Produits pétroliers	Autres vracs liquides	Total tous frets
1990	5764	1098	2757	4305	7135	687	21.7
1991	5790	1233	2428	2810	4506	700	17.4
1992	5780	706	1932	3563	5073	415	17.4
1993	5947	666	2040	3529	4008	308	16.5
1994	7073	898	1919	3721	5883	586	20.0
1995	7141	571	1594	4310	4536	1069	19.2
1996	7948	525	1401	4780	4066	1204	19.9
1997	8217	692	2809	4658	3034	1290	20.7
1998	8697	802	1852	4264	4407	927	20.9
1999	9147	739	1773	4160	4194	618	20.6
2000	9205	816	2128	4167	3641	773	20.7
2001	8718	421	1878	3876	3495	729	19.1
2002	9446	405	1378	3680	3049	759	18.7
2003	9775	446	1199	4033	4573	772	20.7
2004	10851	516	1270	4767	5090	1139	23.6
2005	11137	495	1072	4231	6155	1252	24.3
2006	11339	470	1381	4188	6857	869	25.1
2007	12406	295	1259	4195	6727	1134	26.0
2008	13321	215	1471	4008	7105	899	27.0
2009	11265	168	2418	2897	7130	642	24.5
2010	12033	150	2380	3204	7505	645	25.9
2011	12471	129	1741	3431	10056	704	28.5
2012	12032	130	3070	3467	9075	646	28.4
2013	11896	160	2638	3913	8862	688	28.2
2014	12575	191	4076	4357	8516	731	30.4
2015	13093	225	3905	4835	9418	553	32.0

Source : Rapports Annuels du Port de Montréal

Tableau XVII. Répartition des trafics par type de fret à Montréal entre 1990 et 2015

Année	Conteneurs %	Cargo général %	Céréales %	Autres vracs solides %	Produits pétroliers %	Autres vracs liquides %
1990	26,51	5,05	12,68	19,80	32,81	3,16
1991	33,15	7,06	13,90	16,09	25,80	4,01
1992	33,09	4,04	11,06	20,40	29,04	2,38
1993	36,05	4,04	12,37	21,39	24,29	1,87
1994	35,22	4,47	9,56	18,53	29,30	2,92
1995	37,15	2,97	8,29	22,42	23,60	5,56
1996	39,89	2,64	7,03	23,99	20,41	6,04
1997	39,70	3,34	13,57	22,50	14,66	6,23
1998	41,52	3,83	8,84	20,35	21,04	4,43
1999	44,34	3,58	8,59	20,16	20,33	3,00
2000	44,40	3,94	10,27	20,10	17,56	3,73
2001	45,60	2,20	9,82	20,28	18,28	3,81
2002	50,47	2,16	7,36	19,66	16,29	4,06
2003	47,00	2,14	5,76	19,39	21,99	3,71
2004	45,91	2,18	5,37	20,17	21,54	4,82
2005	45,75	2,03	4,40	17,38	25,29	5,14
2006	45,17	1,87	5,50	16,68	27,31	3,46
2007	47,69	1,13	4,84	16,12	25,86	4,36
2008	49,30	0,80	5,44	14,83	26,30	3,33
2009	45,94	0,69	9,86	11,81	29,08	2,62
2010	46,43	0,58	9,18	12,36	28,96	2,49
2011	43,71	0,45	6,10	12,03	35,24	2,47
2012	42,34	0,46	10,80	12,20	31,93	2,27
2013	42,25	0,57	9,37	13,90	31,47	2,44
2014	41,30	0,63	13,39	14,31	27,97	2,40
2015	40,88	0,70	12,19	15,10	29,40	1,73

Source : calculs de l'auteur à partir des Rapports Annuels du Port de Montréal

ANNEXE 6 : VALEUR AJOUTÉE PAR TONNAGE ET PAR TYPE DE FRET

La valeur ajoutée est l'argent dégagé de l'activité économique, ici portuaire. Elle s'exprime en \$/tonne de fret.

Chaque type de fret est soumis à des procédures de manutention et de transport spécifiques, qui engagent des technologies adaptées. La main d'œuvre nécessaire, le matériel de manutention, de transport et de stockage, et donc les coûts engagés sont différents selon la nature du fret. Par ailleurs, la valeur ajoutée des marchandises diffère selon son poids, son volume, son caractère périssable, son conditionnement, et plus globalement selon la chaîne logistique nécessaire à son acheminement.

Elle est donc extrêmement contextuelle.

Les ratios de valeur ajoutée ont été calculés pour l'année 2011 à partir des données réelles (impact économique en \$/tonne généré par type de fret et volumes de fret en milliers de tonnes).

Des valeurs moyennes approximatives sont calculées (ici par Transports Canada¹⁹⁷², actualisées en 1991 puis à nouveau par ADEC en 2012) (tab. XVIII). L'application d'un même ratio de valeur ajoutée pour un type de fret pour toute la période peut être hasardeuse, en raison des modifications technologiques et des changements dans la productivité du travail. Nous avons donc choisi une année de référence la plus récente possible, en fonction des modèles validés dont nous disposons, afin de nous assurer de la validité de nos résultats les plus récents.

Tableau XVIII. Valeur ajoutée par tonnage et par type de fret à Montréal en 2011

Produits	Total manutentionné		Valeur ajoutée
	tonnes	%	\$/tonne
Vrac sec	3 467 394	12,20	20,66
Céréales	3 070 054	10,80	9,53
Produits pétroliers	9 525 354	33,51	10,02
Vracs liquides	196 068	0,69	10,35
Conteneurs	12 032 966	42,34	41,34
Cargo général	130 167	0,46	337,68
TOTAL	28 422 004	100,00	26,45

Source : d'après le modèle de Transports Canada 1991, ADEC 2012 et Comtois & Slack 2015.

ANNEXE 7 : CALCUL DE L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES TRAFICS PORTUAIRES À MONTRÉAL ENTRE 1990 ET 2015

Chaque type de fret génère des impacts spécifiques en termes de revenus d'emploi, d'entreprise, de taxation et de parafiscalité.

Nous avons appliqué les coefficients de valeur ajoutée (ANNEXE 3) à nos données (ANNEXE 2) depuis 1990, par souci de cohérence, pour le calcul des impacts économiques portuaires. Notre calcul se base ainsi sur les données de 2011 (modèle ce Transports Canada 1991 actualisé par ADEC 2012 et Comtois & Slack 2015). Mais cette démarche rend imprécises les évaluations s'éloignant de cette date.

Ces aperçus chronologiques (1972, 1981, 1991 et 1994, 2012 et 2015) nous permettent de nuancer et d'enrichir nos propres résultats et d'analyser la situation avant et après chacune des réformes statutaires portuaires (1983 et 1998) et la commercialisation des terminaux (1995).

Les valeurs ajoutées par type de fret (ANNEXE 3) retenues sont les suivantes (tab. XIX).

Tableau XIX. Valeur ajoutée portuaire des marchandises (en \$/tonne) en 2011

	Conteneurs	Cargo Général	Céréales	Autres vracs solides	Produits Pétroliers	Autres vracs liquides
Impact (\$/tonne)	\$41,34	\$337,68	\$9,53	\$20,66	\$10,02	\$10,35

Source : Comtois & Slack 2015

Le coefficient de valeur ajoutée a été appliqué aux volumes par type de fret pour produire une estimation des impacts économiques pour chaque année d'étude (tab. XX).

Tableau XX. Volumes par types de fret, répartition et calcul des impacts économiques

Année	conteneurs			cargo général			Céréales			autres vrac solides			produits pétroliers			autres vrac liquides			TOTAL fret		
	tonnes (en milliers)	répartition (en %)	Impact (en \$)	tonnes (en milliers)	répartition (en %)	Impact (en \$)	tonnes (en milliers)	répartition (en %)	Impact (en \$)	tonnes (en milliers)	répartition (en %)	Impact (en \$)	tonnes (en milliers)	répartition (en %)	Impact (en \$)	tonnes (en milliers)	répartition (en %)	Impact (en \$)	tonnes (en millions)	répartition (en %)	Impact (en \$)
1990	5764	26,50620241	238283,76	1098	5,04920445	370772,64	2757	12,6781937	26274,21	4305	19,7967442	88941,3	7135	32,8106318	71492,7	687	3,15920169	7110,45	21.7		575181,7
1991	5790	33,1482224	239358,6	1233	7,05902559	416359,44	2428	13,9004981	23138,84	2810	16,0874792	58054,6	4506	25,7972176	45150,12	700	4,00755711	7245	17.4		462002,15
1992	5780	33,087183	238945,2	706	4,04144485	238402,08	1932	11,0595913	18411,96	3563	20,3961303	73611,58	5073	29,400137	50831,46	415	2,37563684	4295,25	17.4		462055,05
1993	5947	36,0467936	245848,98	666	4,03685295	224894,88	2040	12,3651352	19441,2	3529	21,3904716	72909,14	4008	24,2938538	40160,16	308	1,86689296	3187,8	16.5		436372,1
1994	7073	35,2241036	292397,82	898	4,47211155	303236,64	1919	9,55677291	18288,07	3721	18,5308765	76875,86	5883	29,2978088	58947,66	586	2,91832669	6065,1	20.0		531116
1995	7141	37,1520733	295208,94	571	2,97070912	192815,28	1594	8,29301285	15190,82	4310	22,4233911	89044,6	4536	23,5991884	45450,72	1069	5,56162531	11064,15	19.2		508395,45
1996	7948	39,891588	328570,32	525	2,63501305	177282	1401	7,03172054	13351,53	4780	23,9911664	98754,8	4066	20,4075487	40741,32	1204	6,04296326	12461,4	19.9		526989,8
1997	8217	39,6956522	339690,78	692	3,34299517	233674,56	2809	13,5700483	26769,77	4658	22,5024155	96234,28	3034	14,6570048	30400,68	1290	6,23188406	13351,5	20.7		547515
1998	8697	41,5151081	359533,98	802	3,82834503	270819,36	1852	8,84051745	17649,56	4264	20,3541935	88094,24	4407	21,0368037	44158,14	927	4,42503222	9594,45	20.9		554101,05
1999	9147	44,3361931	378136,98	739	3,58198827	249545,52	1773	8,5938636	16896,69	4160	20,1638311	85945,6	4194	20,3286317	42023,88	618	2,99549222	6396,3	20.6		545689,95
2000	9205	44,4042451	380534,7	816	3,93632417	275546,88	2128	10,265316	20279,84	4167	20,1013025	86090,22	3641	17,563917	36482,82	773	3,72889532	8000,55	20.7		548308,5
2001	8718	45,6033897	360402,12	421	2,20222838	142163,28	1878	9,82371711	17897,34	3876	20,2751478	80078,16	3495	18,2821572	35019,9	729	3,81335984	7545,15	19.1		505644,65
2002	9446	50,4674894	390497,64	405	2,1638083	136760,4	1378	7,36229097	13132,34	3680	19,6612705	76028,8	3049	16,2900037	30550,98	759	4,05513704	7855,65	18.7		495064,65
2003	9775	46,9997115	404098,5	446	2,14443697	150605,28	1199	5,7649774	11426,47	4033	19,3912876	83321,78	4573	21,9876911	45821,46	772	3,71189537	7990,2	20.7		550107,1
2004	10851	45,9146109	448580,34	516	2,18338764	174242,88	1270	5,37384166	12103,1	4767	20,1709474	98486,22	5090	21,5376804	51001,8	1139	4,81953201	11788,65	23.6		625092,85
2005	11137	45,7521978	460403,58	495	2,03352231	167151,6	1072	4,40391094	10216,16	4231	17,3814806	87412,46	6155	25,2855147	61673,1	1252	5,14337359	12958,2	24.3		643845,9
2006	11339	45,1681007	468754,26	470	1,87221116	158709,6	1381	5,50111536	13160,93	4188	16,6826004	86524,08	6857	27,3143722	68707,14	869	3,46159975	8994,15	25.1		664000,8
2007	12406	47,6860394	512864,04	295	1,13391759	99615,6	1259	4,83932964	11998,27	4195	16,1246925	86668,7	6727	25,8571648	67404,54	1134	4,35885609	11736,9	26.0		688123,2
2008	13321	49,3023428	550690,14	215	0,79573633	72601,2	1471	5,44431696	14018,63	4008	14,8340057	82805,28	7105	26,29631	71192,1	899	3,3272882	9304,65	27.0		714652,55
2009	11265	45,9420881	465695,1	168	0,68515498	56730,24	2418	9,86133768	23043,54	2897	11,814845	59852,02	7130	29,0783034	71442,6	642	2,6182708	6644,7	24.5		648554
2010	12033	46,4289848	497444,22	150	0,57877069	50652	2380	9,18316163	22681,4	3204	12,362542	66194,64	7505	28,9578269	75200,1	645	2,48871397	6675,75	25.9		685504,65
2011	12471	43,7088182	515551,14	129	0,45212393	43560,72	1741	6,10192065	16591,73	3431	12,0250946	70884,46	10056	35,2446376	100761,12	704	2,46740502	7286,4	28.5		754671,4
2012	12032	42,3363828	497402,88	130	0,45742435	43898,4	3070	10,8022519	29257,1	3467	12,1991555	71628,22	9075	31,9317382	90931,5	646	2,27304715	6686,1	28.4		751709
2013	11896	42,2488191	491780,64	160	0,56824236	54028,8	2638	9,36889583	25140,14	3913	13,8970771	80842,58	8862	31,4735235	88797,24	688	2,44344213	7120,8	28.2		744752,65
2014	12575	41,3026342	519850,5	191	0,62734021	64496,88	4076	13,3876371	38844,28	4357	14,3105827	90015,62	8516	27,9708336	85330,32	731	2,40097221	7565,85	30.4		805296,7
2015	13093	40,8785788	541264,62	225	0,70248837	75978	3905	12,1920759	37214,65	4835	15,0956945	99891,1	9418	29,4046021	94368,36	553	1,7265603	5723,55	32.0		847167,05

ANNEXE 8 : EMPLOIS À TEMPS-PLEIN PAR ANNÉE À MONTRÉAL DE 1990 A 2015

Chaque type de fret génère des retombées économiques en termes d'emplois, que l'on peut évaluer en nombres global ou par secteur économique.

Nous avons appliqué les coefficients spécifiques calculés par Comtois & Slack (2015) à nos données depuis 1990, par souci de cohérence, pour le calcul des impacts économiques portuaires. Ce calcul se base ainsi sur les données de 2011 et les estimations sectorielles de l'ISQ (Institut de la Statistique du Québec). Mais cette démarche rend imprécises les évaluations s'éloignant de cette date.

LA REPARTITION DES EMPLOIS PAR SECTEUR ECONOMIQUE

De même, le ratio d'emplois par secteurs économiques a été calculé pour l'année 2011 à partir des données estimées (nombre d'emplois générés par secteur économique) et réelles (volumes de fret en milliers de tonnes) puis appliqué aux volumes par type de fret pour produire une estimation du nombre d'emplois par secteur économique pour chaque année d'étude (tab. XXI).

Tableau XXI. Répartition des emplois portuaires par secteur économique à Montréal en 2011

	Répartition
Services maritimes	69,9
Transports terrestres	13,8
Administration portuaire	5,4
Expéditeurs et consignataires	3,8
Banques et assurances	7,1

Source : Ports Canada 1991, ADEC 2012 et Comtois & Slack 2015

La répartition des emplois par type de fret

La répartition des emplois (tab. XXII) a été calculée pour l'année 2011 à partir des données estimées (nombre d'emplois générés par type de fret) et réelles (volumes de fret en milliers de tonnes) puis appliqué aux volumes par type de fret pour produire une estimation du nombre d'emplois plein-temps par année pour chaque année d'étude à Montréal de 1990 à 2015 (tab. XXIII).

Le nombre d'emplois directs peut varier selon la capacité structurelle ou conjoncturelle du port et la productivité du travail.

Tableau XXII. Répartition des emplois par type de fret à Montréal en 2015

Type de marchandise	Répartition des emplois (en %)	Volumes de fret (en millier de tonnes)	Emplois estimés (en temps plein/année)
Vracs secs	20,4	3431	1 819
Céréales	7,1	1741	633
Produits pétroliers	8,5	10056	758
Vracs liquides	1,3	704	116
Conteneurs	46,7	12471	4163
Cargo général	16,0	129	1426
TOTAL	100,0	28500	8915

Source : Ports Canada 1991, ADEC 2012 et Comtois & Slack 2015

Tableau XXIII. Nombre d'emplois et répartition par types de fret entre 1990 et 2015

Année	Conteneurs		Cargo Général		Céréales		Autres vracs solides		Produits pétroliers		Autres vracs liquides		Total emplois	
	en milliers de tonnes	retombées en emplois	en milliers de tonnes	retombées en emplois	en milliers de tonnes	retombées en emplois	en milliers de tonnes	retombées en emplois	en milliers de tonnes	retombées en emplois	en milliers de tonnes	retombées en emplois	en millions de tonnes	retombées en emplois
1990	5764	2692	1098	176	2757	196	4305	878	7135	606	687	9	21.7	4557
1991	5790	2704	1233	197	2428	172	2810	573	4506	383	700	9	17.4	4039
1992	5780	2699	706	113	1932	137	3563	727	5073	431	415	5	17.4	4113
1993	5947	2777	666	107	2040	145	3529	720	4008	341	308	4	16.5	4093
1994	7073	3303	898	144	1919	136	3721	759	5883	500	586	8	20.0	4850
1995	7141	3335	571	91	1594	113	4310	879	4536	386	1069	14	19.2	4818
1996	7948	3712	525	84	1401	99	4780	975	4066	346	1204	16	19.9	5232
1997	8217	3837	692	111	2809	199	4658	950	3034	258	1290	17	20.7	5372
1998	8697	4061	802	128	1852	131	4264	870	4407	375	927	12	20.9	5578
1999	9147	4272	739	118	1773	126	4160	849	4194	356	618	8	20.6	5729
2000	9205	4299	816	131	2128	151	4167	850	3641	309	773	10	20.7	5750
2001	8718	4071	421	67	1878	133	3876	791	3495	297	729	9	19.1	5369
2002	9446	4411	405	65	1378	98	3680	751	3049	259	759	10	18.7	5594
2003	9775	4565	446	71	1199	85	4033	823	4573	389	772	10	20.7	5943
2004	10851	5067	516	83	1270	90	4767	972	5090	433	1139	15	23.6	6660
2005	11137	5201	495	79	1072	76	4231	863	6155	523	1252	16	24.3	6759
2006	11339	5295	470	75	1381	98	4188	854	6857	583	869	11	25.1	6917
2007	12406	5794	295	47	1259	89	4195	856	6727	572	1134	15	26.0	7373
2008	13321	6221	215	34	1471	104	4008	818	7105	604	899	12	27.0	7793
2009	11265	5261	168	27	2418	172	2897	591	7130	606	642	8	24.5	6665
2010	12033	5619	150	24	2380	169	3204	654	7505	638	645	8	25.9	7112
2011	12471	5824	129	21	1741	124	3431	700	10056	855	704	9	28.5	7532
2012	12032	5619	130	21	3070	218	3467	707	9075	771	646	8	28.4	7345
2013	11896	5555	160	26	2638	187	3913	798	8862	753	688	9	28.2	7329
2014	12575	5873	191	31	4076	289	4357	889	8516	724	731	10	30.4	7815
2015	13093	6114	225	36	3905	277	4835	986	9418	801	553	7	32.0	8222
répartition (en %)		46,7		16		7,1		20,4		8,5		1,3		100

Des données historiques (Archives du Port de Montréal) nous permettent de nuancer et d'enrichir nos propres résultats et d'analyser la situation avant et après chacune des réformes statutaires portuaires (1983 et 1998) et la commercialisation des terminaux (1995). Ainsi, des études antérieures permettent d'obtenir des données pour 1972 et 1988 (tab. XXIV).

Tableau XXIV. Répartition des emplois portuaires directs par secteur économique en 1972 et 1988 à Montréal

	Ports Canada 1972	O'Connell 1988	évolution
Transport de surface/entrepotage	1 223	1 508	+ 285
Débardeurs/vérificateurs	3 022	971	- 2 051
Agences/arrimeurs/lignes *	2 209	1 715	- 494
Courtiers/transitaires	700	1 420	+ 720
Réparation/remorquage	586	506	- 80
Fournitures aux navires	195	184	- 11
Port de Mtl	1 250	631	- 619
Pilotage	77	57	- 20
Banque/assurance	115	277	+ 162
Autres **	401	23	- 378
TOTAL	9 778	7 291	- 2 487

* Martin O'Connell 1988 ne tient pas compte des employés de lignes maritimes.

** L'étude de Ports Canada 1972 comptait 300 employés de divers ministères gouvernementaux

Source : Martin O'Connell 1988, Archives du Port de Montréal

ANNEXE 9 : LOCALISATION DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES DU PORT DE MONTRÉAL À DIFFÉRENTES ÉCHELLES DU TERRITOIRE DE 1990 A 2015

Nous avons choisi d'évaluer la localisation des retombées économiques portuaires grâce à la répartition des flux conteneurisés du Port de Montréal vers ses différentes aires de marché (tab. XXV).

En effet, les % de flux par région rendent compte de la destination à différentes échelles des conteneurs manutentionnés au Port de Montréal : Québec, Canada, Midwest des Etats-Unis, Nord-Est des Etats-Unis, reste des Etats-Unis.

Les calculs ont été effectués pour le trafic conteneurisé entre 2004 et 2015, en fonction des données disponibles. Ces données nous semblent pertinentes dans la mesure où les autres frets ont une aire de marché essentiellement métropolitaine (cargo général, autres vracs solides et liquides) ou sont des marchandises en transit (céréales, produits pétroliers) au port de Montréal et ne procurent que de faibles retombées locales. Par ailleurs, les conteneurs à eux seuls génèrent la plupart des retombées économiques, tant en termes d'impacts économiques que d'emplois.

Les retombées économiques ont été rapportées aux différents espaces considérés, selon l'importance de sa part de marché. Pour le « reste du Canada », nous avons soustrait les données concernant le Québec et l'Ontario, dans la mesure où ces deux provinces constituent deux aires de marché spécifiques pour le Port de Montréal.

Nous avons donc calculé nos retombées par aire de marché en utilisant les espaces précédemment décrits, de la façon suivante :

- Retombées portuaires pour le Québec = retombées économiques des conteneurs X part des conteneurs à destination du Québec

- Retombées portuaires pour l'Ontario = retombées économiques des conteneurs X part des conteneurs à destination de l'Ontario
- Retombées portuaires pour le Canada = retombées économiques des conteneurs X part des conteneurs à destination du Canada (sauf Québec et Ontario)
- Retombées portuaires pour le Midwest des États-Unis = retombées économiques des conteneurs X part des conteneurs à destination du Midwest des États-Unis
- Retombées portuaires pour le Nord-Est des États-Unis = retombées économiques des conteneurs X part des conteneurs à destination du Nord-Est des États-Unis

Toutes les données ont été exprimées en milliers de dollars canadiens et en tonnes.

L'évolution des retombées entre 2004 et 2015 a permis de quantifier l'évolution positive ou négative des aires de marché (tab. XXV), indépendamment des fluctuations à l'intérieur de cette période.

Tableau XXV. Retombées économiques portuaires par aire de marché (2004-2015)

Année	Conteneurs		Québec		Ontario		Reste du Canada		Nord-Est, Etats-Unis		Midwest, Etats-Unis		Autres		TOTAL	
	retombées économiques en		retombées économiques en		retombées économiques en		retombées économiques en		retombées économiques en		retombées économiques en		retombées économiques en		retombées économiques en	
	milliers de dollars	aire de marché en %	milliers de dollars	aire de marché en %	milliers de dollars	aire de marché en %	milliers de dollars	aire de marché en %	milliers de dollars	aire de marché en %	milliers de dollars	aire de marché en %	milliers de dollars	aire de marché en %	milliers de dollars	aire de marché en %
2004	\$448 580,34	27,5%	\$123 462,48	22,9%	\$102 885,40	11,0%	\$49 384,99	6,4%	\$28 807,91	28,4%	\$127 577,89	3,7%	\$16 461,66	100,0%		
2005	\$460 403,58	28,8%	\$132 728,96	25,2%	\$116 137,84	10,8%	\$49 773,36	5,4%	\$24 886,68	26,1%	\$120 285,62	3,6%	\$16 591,12	100,0%		
2006	\$468 754,26	25,7%	\$120 299,77	28,3%	\$132 744,57	12,4%	\$58 075,75	4,4%	\$20 741,34	25,7%	\$120 299,77	3,5%	\$16 593,07	100,0%		
2007	\$512 864,04	29,0%	\$148 896,01	27,4%	\$140 624,01	12,9%	\$66 176,01	3,2%	\$16 544,00	24,2%	\$124 080,01	3,2%	\$16 544,00	100,0%		
2008	\$550 690,14	31,6%	\$173 902,15	26,3%	\$144 918,46	13,5%	\$74 529,49	3,8%	\$20 702,64	21,8%	\$120 075,29	3,0%	\$16 562,11	100,0%		
2009	\$465 695,10	30,1%	\$140 120,65	29,2%	\$135 999,45	15,9%	\$74 181,52	3,5%	\$16 484,78	17,7%	\$82 423,91	3,5%	\$16 484,78	100,0%		
2010	\$497 444,22	28,3%	\$140 942,53	30,8%	\$153 378,63	13,3%	\$66 325,90	5,0%	\$24 872,21	19,2%	\$95 343,48	3,3%	\$16 581,47	100,0%		
2011	\$515 551,14	32,8%	\$169 100,77	26,4%	\$136 105,50	12,0%	\$61 866,14	5,6%	\$28 870,86	20,0%	\$103 110,23	3,2%	\$16 497,64	100,0%		
2012	\$497 402,88	34,7%	\$172 826,42	27,1%	\$134 888,92	12,7%	\$63 229,18	5,1%	\$25 291,67	18,6%	\$92 736,13	1,7%	\$8 430,56	100,0%		
2013	\$491 780,64	39,5%	\$194 232,69	26,1%	\$128 110,92	11,8%	\$57 856,55	4,2%	\$20 663,05	16,8%	\$82 652,21	1,7%	\$8 265,22	100,0%		
2014	\$519 850,50	39,7%	\$206 289,88	25,4%	\$132 025,52	11,9%	\$61 886,96	3,2%	\$16 503,19	16,7%	\$86 641,75	3,2%	\$16 503,19	100,0%		
2015	\$541 264,62	41,2%	\$223 116,71	27,5%	\$148 744,48	10,7%	\$57 845,07	3,1%	\$16 527,16	15,3%	\$82 635,82	2,3%	\$12 395,37	100,0%		
évolution (2015-2004)	\$92 684,28		\$99 654,23		\$45 859,08		\$8 460,08		-\$12 280,75		-\$44 942,08		-\$4 066,29			

Source : Calculs de l'auteur à partir des données du Port de Montréal et du modèle de Comtois & Slack (2015)

ANNEXE 10 : PARTICIPATION ÉCONOMIQUE DU PORT DE MONTRÉAL À L'ÉCONOMIE DU TERRITOIRE

Nous avons calculé la participation économique du port de Montréal à l'économie du territoire à différentes échelles en rapportant les retombées économiques au PIB par aire de marché (tab. XXVI et XXVII).

La participation économique du port a été déterminée à partir des données quantitatives suivantes : 1) les impacts économiques portuaires générés par les conteneurs en millions de CAD ; le PIB de chaque espace étudié en millions de CAD.

Les échelles d'analyse sont : 1) l'agglomération de Montréal (île de Montréal) ; le reste de la RMR (RMR hors agglomération) ; le reste du Québec (hors RMR) ; le reste du Canada (hors Québec).

Les espaces étudiés étant gigognes, nous avons donc procédé à la soustraction du PIB de l'échelle inférieure dans nos calculs, de la façon suivante :

PIB agglomération = PIB agglomération

PIB reste de la RMR = PIB RMR - PIB agglomération

PIB reste du Québec = PIB Québec - PIB RMR

PIB reste du Canada = PIB Canada - PIB Québec

Nous avons donc raffiné nos calculs de participation économique portuaire à l'économie territoriale en utilisant les PIB ajustés précédemment décrits, de la façon suivante :

Participation portuaire pour l'agglomération de Montréal = impacts économiques portuaires / PIB agglomération de Montréal

Participation portuaire pour le reste de la RMR = impacts économiques portuaires / PIB reste de la RMR

Participation portuaire pour le reste du Québec = impacts économiques portuaires/ PIB reste du Québec

Participation portuaire pour le reste du Canada = impacts économiques portuaires/ PIB reste du Canada

Par souci de clarté, nous avons utilisé les appellations « RMR hors agglomération », « Québec hors RMR » et « Canada hors Québec ». Mais nous avons abrégé l'appellation de la « participation économique portuaire à l'économie du territoire » de la façon suivante, afin d'alléger la lecture : « participation à RMR » pour « participation portuaire à l'économie de la RMR hors agglomération », « participation au Québec » pour « participation portuaire à l'économie du Québec hors RMR » et « participation au Canada » pour « participation portuaire à l'économie du Canada hors Québec ».

L'évolution de la participation du Port de Montréal à l'économie du territoire a été observée entre 1990 et 2015 aux différentes échelles étudiées. Cependant, les calculs n'ont pu être effectués sur l'ensemble de cette période pour l'échelle métropolitaine (agglomération de Montréal et RMR) en raison d'un manque de données pour les années comprises entre 1990 et 1996.

Tableau XXVI. Participation du Port de Montréal à l'économie des territoires canadiens de 1990 à 2015

Année	impact économique	Participation du Port de Montréal à l'économie des territoires canadiens				
		Agglomération de Montréal	RMR	RMR hors agglomération	Québec	Canada
1990	575,18		0,54%		0,61%	0,08%
1991	462,00		0,45%		0,50%	0,06%
1992	462,06		0,45%		0,49%	0,06%
1993	436,37		0,41%		0,45%	0,06%
1994	531,12		0,49%		0,53%	0,07%
1995	508,40		0,46%		0,51%	0,06%
1996	526,99		0,47%		0,53%	0,07%
1997	547,52	0,87%	0,47%	1,03%	0,53%	0,06%
1998	554,10	0,84%	0,46%	1,03%	0,53%	0,06%
1999	545,69	0,76%	0,43%	0,96%	0,49%	0,06%
2000	548,31	0,71%	0,41%	0,96%	0,47%	0,06%
2001	505,64	0,63%	0,37%	0,90%	0,43%	0,05%
2002	495,06	0,60%	0,35%	0,86%	0,41%	0,05%
2003	550,11	0,66%	0,39%	0,96%	0,45%	0,05%
2004	625,09	0,71%	0,44%	1,13%	0,49%	0,06%
2005	643,85	0,71%	0,44%	1,17%	0,50%	0,06%
2006	664,00	0,71%	0,45%	1,21%	0,51%	0,06%
2007	688,12	0,70%	0,46%	1,33%	0,51%	0,06%
2008	714,65	0,71%	0,47%	1,39%	0,52%	0,06%
2009	648,55	0,63%	0,43%	1,35%	0,48%	0,06%
2010	685,50	0,65%	0,45%	1,43%	0,50%	0,06%
2011	754,67	0,68%	0,48%	1,63%	0,53%	0,06%
2012	751,71	0,67%	0,47%	1,60%	0,53%	0,06%
2013	744,75	0,65%	0,46%	1,60%	0,52%	0,06%
2014	805,30	0,68%	0,49%	1,77%	0,55%	0,06%
2015	847,17	0,71%	0,51%	1,84%	0,58%	0,06%
	en millions de \$	impact/PIB	impact/PIB	impact/PIB	impact/PIB	impact/PIB

Source : Calcul de l'auteur à partir des données du *Conference Board*, de l'ISQ et du Port de Montréal

Tableau XXVII. Participation portuaire à l'économie des territoires de 1990 à 2015

Année	impact économique			RMR			Québec			Canada				
	Agglomération de Montréal			RMR			Québec			Canada				
	en milliers de \$	PIB (en milliers de \$ de 2007)	contribution portuaire	Agglomération de Montréal	contribution portuaire brute	contribution portuaire raffinée	PIB (en milliers de \$ de 2007)	PIB du Québec hors RMR	contribution portuaire brute	contribution portuaire raffinée	PIB (en milliers de \$ de 2007)	PIB Canada hors Québec	contribution portuaire brute	contribution portuaire raffinée
1990	575 181,70			106 384 395,75	0,54%		200 985 692,75	94 601 297,00	0,29%	0,61%	921 813 419,00	720 827 726,25	0,06%	0,08%
1991	462 002,15			102 978 211,50	0,45%		195 902 580,25	92 924 368,75	0,24%	0,50%	908 618 045,50	712 715 465,25	0,05%	0,06%
1992	462 055,05			103 427 361,50	0,45%		197 236 192,25	93 808 830,75	0,23%	0,49%	916 362 023,25	719 125 831,00	0,05%	0,06%
1993	436 372,10			105 653 609,75	0,41%		201 720 501,50	96 066 891,75	0,22%	0,45%	938 787 645,00	737 067 143,50	0,05%	0,06%
1994	531 116,00			109 206 136,00	0,49%		208 575 449,25	99 369 313,25	0,25%	0,53%	981 012 840,50	772 437 391,25	0,05%	0,07%
1995	508 395,45			110 708 553,75	0,46%		210 712 330,50	100 003 776,75	0,24%	0,51%	1 006 707 997,50	795 995 667,00	0,05%	0,06%
1996	526 989,80			111 402 664,75	0,47%		211 490 863,75	100 088 199,00	0,25%	0,53%	1 020 992 347,50	809 501 483,75	0,05%	0,07%
1997	547 515,00	62 654 000,00	0,87%	115 618 593,25	0,47%	1,03%	218 164 700,00	102 546 106,75	0,25%	0,53%	1 063 918 667,50	845 753 967,50	0,05%	0,06%
1998	554 101,05	66 299 000,00	0,84%	120 008 299,75	0,46%	1,03%	225 443 600,00	105 435 300,25	0,25%	0,53%	1 105 862 175,00	880 418 575,00	0,05%	0,06%
1999	545 689,95	71 477 000,00	0,76%	128 114 886,00	0,43%	0,96%	239 823 200,00	111 708 314,00	0,23%	0,49%	1 167 856 985,00	928 033 785,00	0,05%	0,06%
2000	548 308,50	76 953 000,00	0,71%	134 322 730,50	0,41%	0,96%	250 982 100,00	116 659 369,50	0,22%	0,47%	1 232 295 800,00	981 313 700,00	0,04%	0,06%
2001	505 644,65	80 183 600,00	0,63%	136 134 429,50	0,37%	0,90%	254 592 400,00	118 457 970,50	0,20%	0,43%	1 251 355 170,00	996 762 770,00	0,04%	0,05%
2002	495 064,65	82 059 000,00	0,60%	139 466 749,25	0,35%	0,86%	261 083 000,00	121 616 250,75	0,19%	0,41%	1 284 200 317,50	1 023 117 317,50	0,04%	0,05%
2003	550 107,10	83 306 900,00	0,66%	140 766 835,25	0,39%	0,96%	264 225 000,00	123 458 164,75	0,21%	0,45%	1 311 703 487,50	1 047 478 487,50	0,04%	0,05%
2004	625 092,85	88 269 300,00	0,71%	143 581 181,25	0,44%	1,13%	270 095 400,00	126 514 218,75	0,23%	0,49%	1 353 621 270,00	1 083 525 870,00	0,05%	0,06%
2005	643 845,90	90 518 800,00	0,71%	145 687 354,00	0,44%	1,17%	274 616 000,00	128 928 646,00	0,23%	0,50%	1 393 344 162,50	1 118 728 162,50	0,05%	0,06%
2006	664 000,80	93 227 100,00	0,71%	147 977 477,75	0,45%	1,21%	279 024 599,75	131 047 122,00	0,24%	0,51%	1 433 318 460,00	1 154 293 860,25	0,05%	0,06%
2007	688 123,20	98 968 000,00	0,70%	150 659 049,25	0,46%	1,33%	284 478 999,75	133 819 950,50	0,24%	0,51%	1 468 926 000,00	1 184 447 000,25	0,05%	0,06%
2008	714 652,55	101 289 000,00	0,71%	152 855 665,50	0,47%	1,39%	289 346 600,00	136 490 934,50	0,25%	0,52%	1 479 793 002,50	1 190 446 402,50	0,05%	0,06%
2009	648 554,00	102 614 000,00	0,63%	150 755 200,75	0,43%	1,35%	286 065 000,25	135 309 799,50	0,23%	0,48%	1 431 821 000,00	1 145 755 999,75	0,05%	0,06%
2010	685 504,65	105 931 000,00	0,65%	153 757 202,00	0,45%	1,43%	292 231 500,00	138 474 298,00	0,23%	0,50%	1 482 084 000,00	1 189 852 500,00	0,05%	0,06%
2011	754 671,40	110 801 000,00	0,68%	157 174 098,75	0,48%	1,63%	298 465 400,25	141 291 301,50	0,25%	0,53%	1 530 958 000,00	1 232 492 599,75	0,05%	0,06%
2012	751 709,00	112 821 000,00	0,67%	159 681 278,25	0,47%	1,60%	302 369 099,75	142 687 821,50	0,25%	0,53%	1 560 152 000,00	1 257 782 900,25	0,05%	0,06%
2013	744 752,65	115 413 000,00	0,65%	161 906 897,75	0,46%	1,60%	305 622 500,00	143 715 602,25	0,24%	0,52%	1 595 059 997,50	1 289 437 497,50	0,05%	0,06%
2014	805 296,70	118 772 000,00	0,68%	164 255 431,25	0,49%	1,77%	309 838 800,00	145 583 368,75	0,26%	0,55%	1 634 178 002,50	1 324 339 202,50	0,05%	0,06%
2015	847 167,05	120 066 000,00	0,71%	166 044 867,75	0,51%	1,84%	313 163 200,00	147 118 332,25	0,27%	0,58%	1 648 583 667,50	1 335 420 467,50	0,05%	0,06%

ANNEXE 11 : INDICE DE DÉFAVORISATION MATÉRIELLE ET SOCIALE (IDMS) À L'INTERFACE VILLE-PORT MONTRÉALAISE

La défavorisation est un concept étroitement lié à la vulnérabilité, ce qui le rend très pertinent pour notre recherche. L'indice de défavorisation matérielle et sociale (IDMS) est un indice complexe composé de trois indicateurs de vulnérabilité matérielle (indicateurs économiques issus de l'ENM 2011) et de trois indicateurs de vulnérabilité sociale (indicateurs sociodémographiques du Recensement 2011) pour rendre compte du caractère bidimensionnel de la pauvreté. Cet indice est écologique dans le sens où les indicateurs sont reliés entre eux et n'ont pas intérêt à être séparés pour rester pertinents (Pampalon & Raymond 2003). Ainsi, chaque Centre Local d'Emploi (CLE), territoire de référence, se voit attribuer une notation (de 1, très favorisé, à 5, très défavorisé) (Gravel et al. 2016).

Son caractère territorial en fait un excellent indice pour notre étude dans la mesure où il est construit pour caractériser un territoire et la population qui l'habite et non des individus. Cet indice permet donc d'analyser des milieux plus ou moins défavorisés, et non des personnes. L'IDMS ne permet pas de comprendre les déterminants sociaux et les interactions entre ceux-ci, mais permet les analyses multi-échelles (Pampalon & Raymond 2003), ce qui est notre propos. Pour plus de pertinence, il est préférable de conserver une analyse à l'échelle locale, et un même type d'espace – ici les zones urbaines - (Pampalon et Raymond 2003). Ainsi, l'espace de l'Agglomération de Montréal, et les différences entre ces différents quartiers, est une échelle très pertinente pour cet indice. L'échelle des Centres Locaux d'Emploi (CLE) a été adoptée car nous en possédions les données (Gravel et al. 2016) et une échelle plus fine a parfois été retenue pour les indicateurs formant l'IDMS lorsque la désagrégation supplémentaire des indicateurs nous semblait indispensable. En raison de l'importance de la proximité euclidienne, nous avons observé les caractéristiques des îlots directement à l'interface avec l'enceinte portuaire, les voies artérielles ou les zones industrialo-portuaires existantes ou projetées. Cependant, nous n'avons pas remarqué de différences notables dans la composition sociale de ces îlots avec le reste des

districts à l'interface. Si ceux-ci sont un peu plus systématiquement défavorisés pour la majorité des composantes, l'agrégation par CLE nous a semblée suffisamment démonstrative pour notre analyse (fig. 28). Ainsi n'avons-nous pas procédé à une analyse plus fine.

Pour **Contrecœur**, nous n'avons pas à notre disposition le détail de l'indice IDMS et de ses composantes, mais une indication générale donnée par les municipalités de Contrecœur et de Verchères (voisine du site d'expansion portuaire). Nous nous sommes donc contentée de ces informations, déjà assez éclairantes.

1- L'indice de défavorisation matérielle (IDM) est construit à partir des trois indicateurs économiques suivants : proportion de personnes de 15 ans et plus n'ayant pas de certificat d'études secondaires ; revenu personnel moyen après impôt des personnes de 15 ans et plus ; rapport emploi/population chez les 15 ans et plus (Pampalon & Raymond 2000).

Les milieux matériellement les plus défavorisés de Montréal (RA) ne se retrouvent pas à l'interface ville-port, mais plus au Nord, dans des quartiers concentrant d'importantes proportions d'immigrants récents et de minorités visibles. Cependant, une proportion non-négligeable de populations très défavorisées matériellement, supérieure à la moyenne régionale, se retrouve à l'interface ville-port, dans deux des quatre CLE (Pointe-Saint-Charles et Hochelaga-Maisonneuve).

Par contre, à l'interface de Contrecœur, la population en place est globalement défavorisée matériellement – mais pas socialement –, tant sur la municipalité de Contrecœur que dans les quartiers résidentiels riverains de Verchères.

2- L'indice de défavorisation sociale (IDS) est construit à partir des trois indicateurs sociodémographiques suivants : proportion de personnes séparées, divorcées ou veuves ;

proportion de familles monoparentales ; proportion de personnes de 15 ans ou plus vivant seules (Pampalon & Raymond 2000).

Les milieux socialement les plus défavorisés du Québec et, dans une moindre mesure de Montréal (RA), se retrouvent très clairement à l'interface ville-port, dans des proportions très importantes. Par ailleurs, Pointe-Saint-Charles, Sainte-Marie-Centre-Sud et Hochelaga-Maisonneuve ne possèdent aucune population très favorisée ou favorisée (quintiles 1 et 2), ce qui montre bien la concentration de la défavorisation sociale dans ces quartiers. Seul Mercier, quartier socialement très différent des autres à l'interface, n'est pas un milieu défavorisé socialement. Mais ce milieu plus favorisé se trouve un peu à l'écart du projet de la « Cité de la Logistique ».

Il n'existe pas de milieu défavorisé socialement dans la MRC de Marguerite-d'Youville, et notamment pas à l'interface ville-port, que ce soit à Contrecoeur où à Verchères.

3- L'indice de défavorisation matérielle et sociale (IDMS) combine les deux indices précédents (Pampalon & Raymond 2000).

À l'échelle de l'Agglomération de Montréal (RA), les quatre CLE ont un indice complexe de défavorisation (matérielle et sociale) supérieure à la moyenne, mais alors que Hochelaga-Maisonneuve (58% de populations dans le quintile 5), Pointe-Saint-Charles (52% de populations dans le quintile 5) et Sainte-Marie-Centre-Sud (40,9% de populations dans le quintile 5) sont clairement les milieux les plus défavorisés globalement de Montréal, Mercier est dans la moyenne régionale (22,3% de populations dans le quintile 5 pour une moyenne régionale de 20%).

Très clairement, donc, l'interface ville-port est composée des milieux les plus défavorisés, auxquels s'ajoutent quelques milieux aux populations plus mélangées : Mercier, et surtout Sainte-Marie-Centre-Sud, le district de Sainte-Marie était nettement plus défavorisé que le Centre-Sud. Le milieu de Sainte-Marie se rapproche de celui d'Hochelaga-Maisonneuve, alors que le Centre-Sud possède des écarts de favorisation extrêmes (Gravel et al 2016), puisqu'on y

trouve des populations plus aisées voire riches (ancien entrepôt frigorifique à Saint-Jacques, Habitat 67 et les Tropiques à la Cité du Havre).

Bien qu'il existe des différences internes dans la défavorisation à l'échelle des îlots, cette analyse reflète bien la réalité particulière de ces quartiers, et nous n'avons pas trouvé de différence significative entre les îlots à proximité directe des projets ou de l'enceinte portuaire et les îlots un peu plus éloignés.

ANNEXE 12 : QUESTIONNAIRE AHP PRIORISATION DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

1- CRITÈRES

Les enjeux environnementaux retenus sont :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) (Critère 1 ou C1)
- La protection de la biodiversité (Critère 2 ou C2)
- La gestion des sols contaminés (Critère 3 ou C3)
- La lutte contre la pollution de l'air aux Principaux Contaminants Atmosphériques (PCA) (Critère 4 ou C4)
- La lutte contre la pollution des eaux du Saint-Laurent (Critère 5 ou C5)

2- QUESTIONNAIRE

PAIRE	ÉLÉMENT 1	IMPORTANCE								
* les émissions de GES C1 * les atteintes à la biodiversité C2		1	2	3	4	5	6	7	8	9
* les émissions de GES C1 * la contamination des sols C3		1	2	3	4	5	6	7	8	9
* les émissions de GES C1 * la pollution de l'air aux particules fines C4		1	2	3	4	5	6	7	8	9
* les émissions de GES C1 * la pollution des eaux du Saint-Laurent C5		1	2	3	4	5	6	7	8	9
* les atteintes à la biodiversité C2 * la contamination des sols C3		1	2	3	4	5	6	7	8	9
* les atteintes à la biodiversité C2 * la pollution de l'air aux particules fines C4		1	2	3	4	5	6	7	8	9
* les atteintes à la biodiversité C2 * la pollution des eaux du Saint-Laurent C5		1	2	3	4	5	6	7	8	9
* la contamination des sols C3 * la pollution de l'air aux particules fines C4		1	2	3	4	5	6	7	8	9
* la contamination des sols C3 * la pollution des eaux du Saint-Laurent C5		1	2	3	4	5	6	7	8	9
* la pollution de l'air aux particules fines C4 * la pollution des eaux du Saint-Laurent C5		1	2	3	4	5	6	7	8	9

3- ÉCHELLE DE COMPARAISON PAR PAIRE

Points attribués à cette comparaison	Importance de l'élément privilégié (élément 1) par rapport à l'autre	Façon dans l'élément 1 est privilégié dans la pratique par rapport à l'autre
1	Égale importance entre les deux éléments	Les deux éléments sont également considérés
3	Importance modérée d'un élément (1) par rapport à un autre	L'expérience et le jugement favorisent un élément (1) par rapport à l'autre
5	Forte importance d'un élément (1) par rapport à l'autre	Un élément (1) est fortement favorisé par rapport à l'autre
7	Très forte importance d'un élément (1) par rapport à l'autre	Un élément (1) est très fortement favorisé par rapport à l'autre
9	Extrême importance d'un élément (1) par rapport à l'autre	Un élément (1) est favorisé par au moins un ordre de grandeur par rapport à l'autre
2, 4, 6, 8	<i>Valeur intermédiaire</i>	<i>A utiliser en cas d'hésitation entre deux jugements</i>

4- TRAITEMENT DES DONNEES

Le traitement des données a été confié à un progiciel (*BPMSG AHP Excel Template with multiple Inputs*; <http://bpmsg.com/new-ahp-excel-template-with-multiple-inputs/>). Il a construit les matrices de pointage et les matrices globales, puis analysé la cohérence interne des résultats et procédé aux légers ajustements nécessaires.