

**Résumé de recherche, thèse de doctorat de géographie UdeM-CIRRELT
octobre 2017**

par
Jeanne-Hélène Jugie

La thèse de ce résumé de recherche se trouve dans le document 8.48

1- CONTEXTE

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 empruntées 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 amorcées 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.

2- OBJECTIF DE LA RECHERCHE

Notre objectif de recherche est donc de développer un nouveau modèle des relations ville-port. 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 proposons de hausser les enjeux sociaux et environnementaux au niveau des enjeux économiques et de gouvernance afin de tenir compte de cette nouvelle réalité. Nous avons centré l'analyse des vulnérabilités des acteurs et de l'interface, issues de chaque processus, puis avons croisé ces différents résultats. La recherche des vulnérabilités nous semble primordiale pour diagnostiquer la hausse des conflits, première étape dans la prise des décisions. Pour cela, nous proposons un nouveau cadre d'analyse.

Le présent texte propose un abrégé des résultats empiriques de notre travail doctoral, à destination des décideurs urbains et portuaires montréalais. Il suit une organisation similaire à la thèse.

3- ENJEUX EMPIRIQUES CONTEMPORAINS DES RELATIONS VILLE-PORT

La revue de littérature a révélé d'importants enjeux, tant économiques, sociaux, environnementaux, que reliés à la gouvernance ville-port. Ils peuvent se synthétiser autour de quelques grandes thématiques: capture de la valeur ajoutée et retombées économiques, réductions des pollutions et nuisances locales, acceptabilité sociale, gouvernance collaborative et planification concertée.

4- MÉTHODE DE RECHERCHE

Nous utilisons une analyse multicritères dont les outils méthodologiques sont adaptés à chaque thème d'analyse. Les sources sont d'origine urbaine et portuaire.

Analyse des politiques stratégiques, étude d'impacts économiques, étude de conflits socioterritoriaux, entrevues semi-dirigées avec les différents groupes d'acteurs, Analyse AHP ou Analyse multicritères des priorités environnementales, synthèses des vulnérabilités

VULNÉRABILITÉS DE LA GOUVERNANCE ville-port à Montréal en 2017

L'analyse des gouvernances portuaire et urbaines à Montréal révèlent de nombreuses vulnérabilités.

- 1- La tutelle de gouvernement de l'APM (Administration Portuaire de Montréal) est inadaptée à la réalité de ses activités et de ses responsabilités : une décentralisation en 2 temps (1983 et 1998) en a fait une agence autonome qui doit poursuivre des intérêts provinciaux et métropolitains. Une éventuelle commercialisation du port pourrait remettre en cause ses relations avec l'Agglomération de Montréal et la CMM.
- 2- La gouvernance métropolitaine est incomplète, ce qui fragilise les acteurs urbains, car ils sont soumis à des rivalités entre municipalités et à la grande superposition des niveaux de gouvernement (de l'arrondissement au gouvernement fédéral). Le nombre d'acteurs territoriaux à convaincre et à coordonner est un frein voire un obstacle aux projets ville-port.

3- Des visions encore imparfaitement concordantes

L'APM et la Ville de Montréal (ainsi que l'Agglomération et la CMM) ont développé chacun leur vision stratégique.

Les points de convergence sont devenus progressivement plus nombreux depuis les années 1990 :

- faire rayonner Montréal par une augmentation du cargo et des croisiéristes ;
- gérer la cohabitation des flux routiers ;
- retenir la valeur ajoutée portuaire sur l'Agglomération de Montréal ;
- poursuivre l'expansion portuaire à Contrecoeur.

Des points de divergence subsistent cependant, qui nécessitent un travail de rapprochement entre les acteurs :

- offrir un accès aux berges à la population (supprimer ou enterrer les voies ferrées du Vieux-Port, projet de dalle à la tête de pont Jacques Cartier) ;
- renaturaliser les berges sur l'ensemble de l'île est contradictoire avec le site portuaire de Montréal.

Trois problèmes spatiaux majeurs subsistent donc: 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.

Un rapprochement de ces visions, supposant le règlement des points de divergence, semble important pour approfondir le partenariat ville-port.

6- VULNÉRABILITÉS ÉCONOMIQUES de l'interface ville-port à Montréal en 2017

L'analyse des retombées économiques portuaires a révélé les conclusions suivantes :

- 1) Le trafic de conteneurs est en expansion depuis son introduction à Montréal (1967), malgré sa sensibilité aux crises macro-économiques.
- 2) Les conteneurs sont le type de fret majoritaire à l'APM, qui conserve cependant une certaine diversification pour répondre au marché métropolitain et également sécuriser ses trafics et ses revenus.
- 3) Les impacts économiques portuaires, générés par les revenus d'emploi et d'entreprise, les taxes locales et la parafiscalité, sont en forte progression depuis 1990 et essentiellement dus aux trafics de conteneurs.
- 4) Le nombre d'emplois des secteurs portuaires et associés sont en progression depuis 1990, et essentiellement dus aux trafics des conteneurs, après avoir connu une baisse drastique dans les années 1970. Des mutations importantes dans leur nature a cependant changé, avec une diversification des secteurs économiques concernés et une part plus importante d'emplois qualifiés et fortement qualifiés.
- 5) Les retombées économiques portuaires profitent majoritairement à la CMM et au Québec, et participent de façon croissante à l'économie de la région métropolitaine hors Agglomération. La participation de l'APM à l'économie de l'île de Montréal est stabilisée après avoir connu une baisse au début des années 1990. La participation à l'économie canadienne est très stable sur tout la période.

Certaines vulnérabilités se dégagent donc :

- malgré l'importance croissante des volumes de fret et de la participation économique du port, les différents territoires métropolitains et québécois ne possèdent pas de maîtrise sur les choix stratégiques effectués par l'APM, en raison de son statut fédéral. Par ailleurs, l'Agglomération ne bénéficie pas significativement de la croissance des retombées bien que ce soit elle qui accueille l'essentiel des infrastructures portuaires.
- Le trafic de conteneurs, spécialité de Montréal et principal pourvoyeur de retombées économiques, est sensible aux fluctuations macro-économiques. Compte-tenu de l'importance de leurs retombées sur les territoires, le soutien de la CMM et du Québec à leur consolidation est judicieux.

7- VULNÉRABILITÉS SOCIO-SPATIALES de l'interface ville-port à Montréal en 2017

L'analyse révèle certains dysfonctionnements socio-spatiaux. Trois groupes d'acteurs constituent l'arène ville-port à Montréal en 2017 et participent aux projets ville-port : les décideurs urbains, très nombreux, qui reflètent la fragmentation de la gouvernance territoriale ; les décideurs portuaires, institutionnels, privés ou mixtes ; les citoyens habitant l'interface et/ou investit dans les projets.

La communication et les décisions se font majoritairement entre les décideurs urbains et portuaires, institutionnels et privés. Cependant, les habitants font une percée significative depuis quelques années. 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. La Ville (Mairie centrale et Arrondissement) y sont perçus comme autoritaires et manquant de transparence. Ainsi les habitants se tournent-ils vers les décideurs portuaires pour obtenir de l'information et tenter d'infléchir des décisions.

Les projets ville-port sont très nombreux à Montréal en 2017. On retrouve une grande variété de situations dans les relations entre les groupes d'acteurs, en termes de conflits et d'enjeux.

- 1- La rénovation du Vieux-Port de Montréal est un projet fédéral (Société Immobilière du Canada) qui n'est pas conflictuel car la Société-du-Vieux-Port-de-Montréal a intégré les contraintes portuaires (voies ferrées notamment) dans leur plan. Cependant, un conflit latent subsiste lié aux différentes juridictions foncières.
- 2- Le projet de dalle en surplomb de la zone d'interchange (gare de triage) ferroviaire de l'APM à la tête du pont Jacques Cartier, dans le district de Sainte-Marie/Pied-du-Courant, est conflictuel car cette zone est fondamentale et névralgique pour le port. Son recouvrement pose un problème de sécurité et de continuité des opérations portuaires.
- 3- Le projet d'expansion portuaire à Contrecoeur n'est pas ou peu conflictuel. Il existe peu d'espaces de cohabitation entre les activités résidentielles et portuaires. Cependant, des conflits socio-écologiques risquent de se reporter le long des axes de transport entre Contrecoeur et Montréal (voies du CN, autoroute 30, pont-tunnel Louis-Hippolyte Lafontaine).
- 4- Le projet de « Cité de la Logistique » à L'Assomption Sud, dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, fait consensus entre les décideurs urbains et portuaires, mais est fortement critiqué par les riverains qui craignent une augmentation des nuisances socio-écologiques, notamment en terme de bruit issu du camionnage. Si l'APM est perçue comme un bon citoyen corporatif qui cependant cherche à s'étendre dans ce secteur en imposant aux habitants des activités logistiques. La Ville est accusée de communiquer peu et tardivement avec la population et de prendre des décisions sans tenir compte des avis des citoyens.
- 5- Le projet (réalisé) de la rénovation de la Gare maritime dans le Vieux-Port est un projet consensuel mené par l'APM (propriétaire) en collaboration avec la Ville et le gouvernement provincial.

Les vulnérabilités sociales du port et de la ville sont donc liées principalement à leur acceptabilité sociale pour les projets à l'interface, notamment pour la « Cité de la Logistique ». L'importance

des populations vulnérables à l'interface ville-port est remarquable. Cette réalité rend sensible toute action, notamment l'introduction d'activités logistiques sur d'anciennes friches industrielles. Le projet urbain semble insuffisamment abouti et offrir trop peu de mesures d'atténuation voire de valorisation de cet espace vulnérable. Par ailleurs, l'accès à l'eau reste un désir citoyen non satisfait - sauf au Vieux-Port, où cet accès progresse.

L'inclusion d'une participation citoyenne et une meilleure communication au sein de l'arène des acteurs nous semble indispensable pour prendre en considération les enjeux micro-locaux et la défavorisation des populations à l'interface.

8- VULNÉRABILITÉS ENVIRONNEMENTALES de l'interface ville-port à Montréal en 2017

L'analyse AHP, incluant un questionnaire auprès de 5 acteurs de chacun des 3 groupes (décideurs urbains, décideurs portuaires et riverains) a permis de dégager des tendances dans les priorités environnementales exprimées à l'interface ville-port.

- 1- Les pollutions atmosphériques (globales et locales) arrivent en tête des préoccupations des trois groupes et de la majorité des acteurs.
- 2- Les décideurs urbains et portuaires ont tendance à favoriser la lutte contre les pollutions globales (surtout les GES – Gaz à Effet de Serre) alors que les populations sont souvent plus concernées, et inquiètes, des pollutions micro-locales (PCA - Principaux Contaminants Atmosphériques -, eau et sols), tout en reconnaissant la problématique des émissions de GES. Ils ont le sentiment aigu de subir localement les nuisances pour un intérêt collectif et le processus de Mondialisation, dont ils bénéficient peu, compte-tenu de leur défavorisation.
- 3- La pollution locale des eaux de surface divise beaucoup les acteurs, les décideurs portuaires en faisant actuellement leur priorité (en raison des difficultés à améliorer la situation) alors que la majorité des décideurs urbains la jugent bonne. Les citoyens la jugent globalement insatisfaisante. Les pollutions urbaines du Saint-Laurent devraient baisser fortement à l'ouverture de la station d'ozonation (2018).
- 4- La contamination des sols à l'interface est perçue comme un enjeu plus économique (en raison de son coût) qu'environnemental (mal connu et sous-évalué). La phytoremédiation, peu pratiquée à Montréal, est fortement réclamée par les citoyens, alors que l'encapsulation, qui neutralise les contaminants sans les éliminer, bénéficie d'une très faible acceptabilité sociale. C'est la technique actuellement pratiquée par l'industrie logistique et l'APM.
- 5- La réduction de la biodiversité est un processus globalement mal compris et sous-estimé, moins pris en compte que les autres enjeux environnementaux.

Les principales vulnérabilités environnementales sont la méconnaissance et

la sous-estimation de certains enjeux et leur subordination aux enjeux économiques. Les impacts micro-locaux sont globalement subordonnés aux enjeux globaux, notamment les GES. Montréal affiche un retard dans certaines bonnes pratiques, comme l’ozonation, la phytoremédiation et la constitution de bases de données et l’analyse fine des pollutions à échelle micro-locale.

Un rattrapage de ces retards ainsi qu’une mutualisation des données et des actions environnementales semble indispensable pour le succès des projets ville-port.

9- BILAN DES VULNÉRABILITÉS de l’interface ville-port à Montréal en 2017

Tableau-synthèse des vulnérabilités ville-port à Montréal en 2017