

# **Mémoire relatif à la modernisation des ports canadiens**

Présenté par Jeanne-Hélène Jugie, PhD Géographie des transports,

MSc Urbanisme, MSc Aménagement du territoire

Au Gouvernement fédéral du Canada

## **Introduction**

Le gouvernement fédéral du Canada soumet actuellement à examen la modernisation de ses ports. Parmi les objectifs dégagés, celui intitulé « viabilité et collectivités portuaires » a retenu mon attention. J'ai soutenu, à l'automne 2017, une thèse de doctorat sur les relations ville-port \*, où la gouvernance des APC est analysée ainsi que ses implications territoriales, économiques, sociales et écologiques. Je souhaite ici transmettre le fruit de mes réflexions et proposer, à qui de droit, certaines recommandations, transversales aux questions posées dans le document de discussion.

### **1- Contexte et évolution prévisible des industries portuaires et logistiques mondiales**

Les industries portuaire et logistique dans le monde sont actuellement soumises à de profondes mutations.

Les chaînes logistiques sont à présent globales mais plurielles, et donc très fortement concurrentielles. La consolidation de cette industrie a produit des géants mondiaux qui dictent leurs conditions aux producteurs et aux ports. Les flux de marchandises s'accroissent et se concentrent sur les autoroutes maritimes et dans les ports de transbordement. Les coûts de transport sont à présent si bas que le temps et la fiabilité des approvisionnements priment. Les ports doivent se moderniser sans cesse pour rester compétitifs et attirer du cargo, au risque de la surcapacité et du surendettement. La hiérarchisation des ports va s'accroître et nécessiter des investissements massifs.

La révolution technologique du 4.0, basée sur l'intelligence artificielle, est en cours et devrait avoir des répercussions majeures dans cette industrie : utilisation massive des blockchains et de l'automatisation, véhicules autonomes, logistique urbaine intelligente, etc., avec comme horizon, l'internet des objets puis l'internet physique unifiant et mutualisant un réseau logistique mondial.

On peut prévoir à plus ou moins brève échéance que l'industrie portuaire canadienne devra moderniser ses installations devenues vétustes ainsi que ses flottes, notamment pour celles du

Saint-Laurent. L'industrie doit se consolider pour pouvoir répondre aux exigences de la compétition mondiale et aux impératifs de la révolution 4.0. En conséquence, les APC ont actuellement besoin d'obtenir des financements importants, ce qui nécessite l'intervention de capitaux colossaux, posant la question de l'origine des financements engagés et de l'autonomie décisionnelle des ports.

## **2- Contexte et évolution prévisible des territoires mondialisés**

L'intégration et l'unification régionale des chaînes logistiques est un mouvement qui transforme profondément les territoires, refaçonant les flux qui le parcourent, la localisation des activités économiques et les impacts sur les populations aux échelles (micro)locales et régionales.

D'une part, les territoires mondialisés subissent dorénavant au moins autant qu'ils ne tirent profit de la Mondialisation. Les régions urbaines et métropolitaines portuaires sont à l'avant-garde de la Mondialisation, notamment *via* les ports, et constituent les aires de marché privilégiées des multinationales. Les régions intermédiaires et les régions-ressources, qui constituent les arrière-pays des ports, sont elles-mêmes fortement arrimées à la Mondialisation grâce aux transports ferroviaire et routier. Les retombées économiques directes, en emplois et en taxes, en valeur ajoutée faisant tourner l'économie locale, sont souvent modestes. Les retombées indirectes, plus difficiles à quantifier, sont de plus souvent extérieures au territoire qui accueille les terminaux portuaires.

D'autre part, les synergies économiques attendues, en termes de nouveaux emplois liés à cette révolution technologique et à l'économie verte, intéressent autant le territoire que les industries portuaire et logistique. La capture de la valeur ajoutée liées aux marchandises reste l'affaire des ports et des entreprises logistiques, mais elle s'étend, de plus en plus, aux autres emplois, urbains, liées aux différentes industries innovantes.

Or, les territoires traversés par ces flux sont soumis aux nuisances cumulées (congestion, pollutions locales, dégradation des milieux de vie). Les nuisances sociales et écologiques générées par le transport de fret sont de plusieurs types et sont fortement dommageables, tant pour l'économie nationale, pour les populations en place, que pour l'environnement naturel. Or les nuisances à l'échelle (micro)locale sont souvent mal connues (manque de points de collecte, fréquences insuffisantes, manque de suivi et d'analyse des données) et donc mal prise en compte. Seules les émissions de GES sont dûment comptabilisées et profitent d'une attention soutenue en vue de leur réduction. Les atteintes à la biodiversité, aux habitats naturels locaux et les pollutions locales de l'eau, de l'air et des sols, sont des préoccupations encore trop souvent secondaires pour les industries comme pour les institutions. Des progrès constants sont faits, cependant, pour verdir les activités humaines, mais les efforts ne compensent pas la croissance des flux et ne

permettent pas actuellement de réduire significativement les pressions exercées sur les milieux naturels.

Les territoires locaux sont donc soumis à des dégradations socio-écologiques majeures qui dépassent l'envergure de leurs usages des marchandises transportées. Les populations locales sont donc les victimes des flux globaux en transit sur leurs territoires, leur espace de vie. Les impacts positifs des flux globaux (accès à des biens, retombées économiques) bénéficient à d'autres populations que celles qui sont impactées (nuisances socio-écologiques), ce qui accentue l'injustice socio-spatiale. L'échelle des nuisances est (micro)locale, celle des retombées positives, régionale. Les villes portuaires paient donc en partie pour les autres le prix de la Mondialisation. Trois enjeux majeurs existent alors pour ces territoires : capturer la valeur ajoutée ; internaliser les impacts négatifs ; mettre en place une solidarité fiscale entre les municipalités métropolitaines.

Par conséquent, face aux mutations macro-économiques mondiales (délocalisations, externalisation des activités, changement de l'envergure des entreprises et des chaînes de production), les territoires canadiens doivent recomposer leur économie de proximité : circuits courts, emplois de bonne qualité, aptes à soutenir une classe moyenne nombreuse, à mettre en place des villes intelligentes, des territoires aménagés de façon raisonnée, etc. Cela suppose d'optimiser le développement logistique en évitant le gaspillage de l'espace et le cannibalisme entre les pôles de développement, et de capturer la valeur ajoutée aux échelles les plus impactées par les nuisances, c'est-à-dire les échelles (micro)locales et régionales.

Pour passer d'une économie de prédation ou d'exploitation à une économie de valorisation du territoire, il faut développer une économie de proximité à haute valeur ajoutée, ce qui requiert la collaboration des différents acteurs du territoire - institutions, société civile et citoyens. Et la mise en place de nouvelles règles de gouvernance pour préserver l'argent public et assurer l'équité éco-socio-écologique des territoires et leur valorisation globales

### **3- Rôles territoriaux des grands ports canadiens et implications dans les territoires locaux et régionaux**

- *Rôles économiques des grands ports canadiens :*

Le rôle traditionnel et la raison d'être des ports est celui de moteur économique et peut se résumer en 4 fonctions principales : facilitateur d'échanges (Porte d'Entrée continentale), catalyseur économique (attraction de la valeur ajoutée par agglomération des activités de valorisation du fret), pourvoyeur d'emplois directs, indirects et induits, et enfin accélérateur de l'innovation (par agglomération de R&D autour des activités liées au port et effets de synergie).

La mondialisation 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 d'une Mondialisation aliénante.

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, et des nuisances subies.

La réflexion sur les rôles et responsabilités de chacun des acteurs est un enjeu majeur de développement territorial et d'équité socio-spatiale. Et le port est un acteur économique important pour son territoire. « 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 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.

- *Envergure portuaire :*

Cependant, l'envergure économique de chaque port dépend de nombreux facteurs structurels et conjoncturels qui lui sont propres. Les grands ports canadiens, bien plus que les ports de plus petite envergure, ont un impact majeur sur le territoire canadien dans son ensemble et sur les territoires locaux et régionaux en particulier. Ainsi, les APC réalisent la plus grande partie des échanges économiques portuaires au Canada. Dans un contexte de modification de la gouvernance, les acteurs à faire entrer dans leur gouvernance doivent donc être choisis avec le plus grand soin. L'évolution de leur envergure et l'objectif territorial désiré par le gouvernement fédéral ainsi que par chaque gouvernement provincial doivent être considérés.

Le port de Montréal peut servir ici d'exemple à la démonstration. J'ai étudié les retombées économiques territoriales de l'APM à différentes échelles entre 1990 et 2015 (fig. 1 et 2).

Figure 1 : Retombées économiques du port de Montréal par aire de marché pour les flux de conteneurs de 2004 à 2015

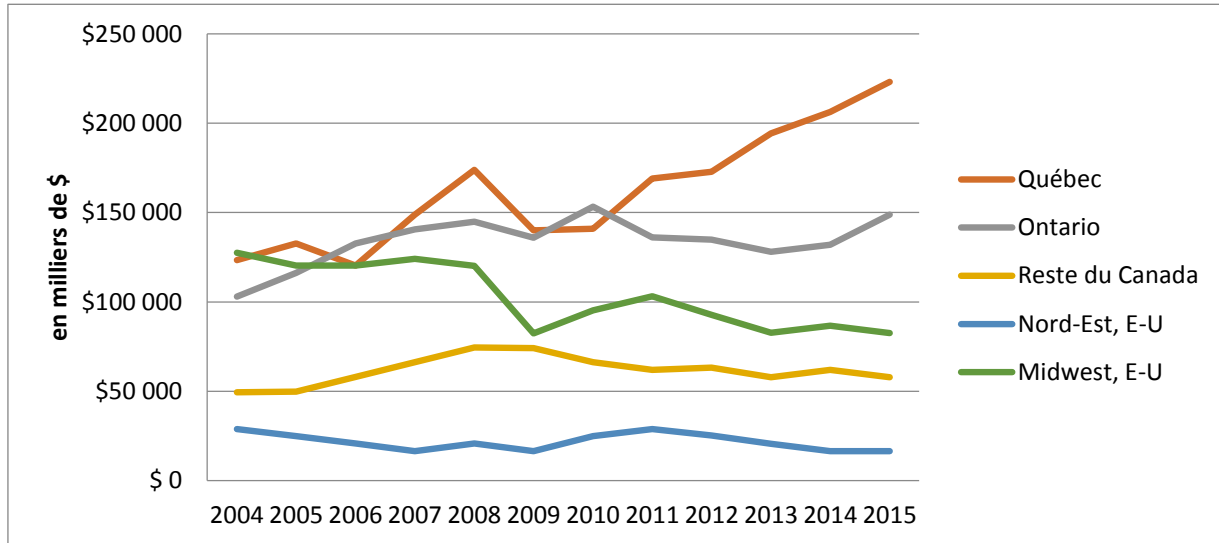
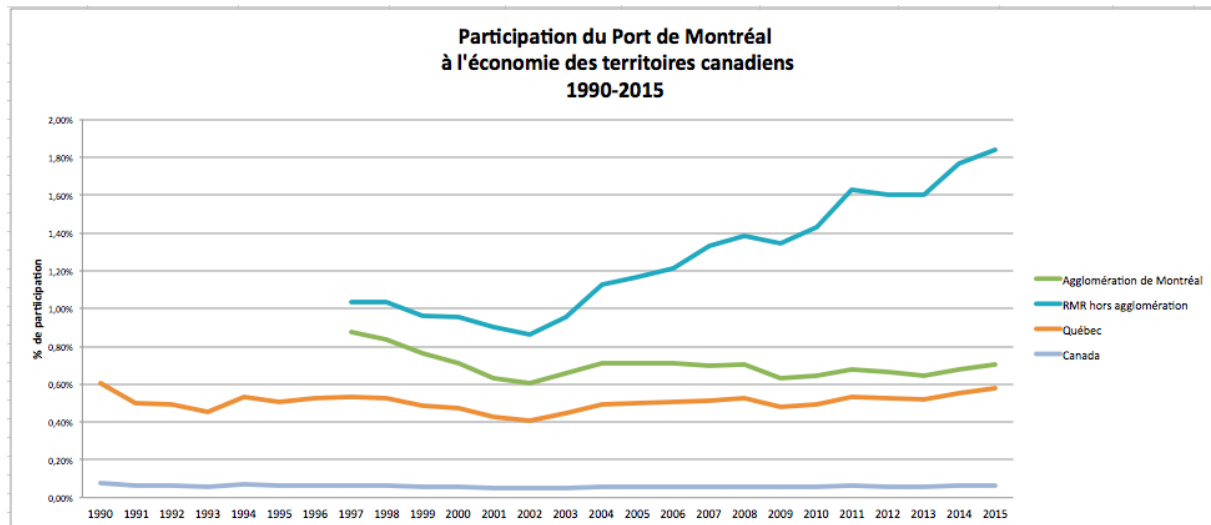


Figure 2 : Participation du Port de Montréal à l'économie des territoires canadiens entre 1990 et 2015



Il apparaît que le deuxième port du Canada qu'est Montréal possède une envergure plus régionale (centrée sur l'Est du Canada et surtout la CMM) que nationale (Canada). Très clairement, la nouvelle échelle de la gouvernance portuaire est l'échelle régionale (métropole/aire urbaine et province). A l'exception de Vancouver, les APC sont des outils économiques essentiellement régionaux et locaux. Les ports sont donc des outils particulièrement intéressants pour la

construction de régions canadiennes solides au sein de l'ensemble canadien. Et la réflexion autour de la modernisation de leur gouvernance offre l'opportunité de corriger les inadaptations actuelles.

Il existe en effet une inadaptation entre la tutelle fédérale et la nouvelle échelle de priorités du mandat des APC, qui est le développement économique local et régional (Loi Maritime du Canada 1998). Les Ports se retrouvent face à une injonction paradoxale, d'une part de contribuer au développement territorial à toutes les échelles tout en dégagant suffisamment de profit pour rentabiliser et sécuriser seul son activité locale, d'autre part de servir l'intérêt public fédéral tout en œuvrant pour défendre les intérêts particuliers des compagnies internationales et des entreprises locales.

Le défi de la modernisation des grands ports canadiens est donc de tenir compte de la nouvelle réalité territoriale des APC et de les arrimer à la société civile et aux institutions d'envergure pertinente – i.e. régionale –, sans négliger leur importance nationale (fédérale). Il faudrait donc adapter la tutelle institutionnelle à l'envergure du port. Car chaque APC possède son aire d'influence propre, qu'il convient de connaître pour pouvoir choisir avec pertinence ses partenaires. Par conséquent, les APC ont un grand besoin de redéfinir leur envergure économique et de s'allier aux acteurs territoriaux à l'échelle qui leur convient individuellement. L'envergure du Port de Vancouver n'est pas la même que celle du Port de Thunder Bay, de St John's ou de Trois-Rivières... Pourquoi leurs gouvernances seraient-elles nécessairement fédérales et identiques ?

- *Rôles socio-écologiques des grands ports canadiens :*

Enfin, la société civile demande que les ports prennent en charge des rôles socio-écologiques toujours plus nombreux, pour pallier le retrait des Institutions dans la défense de l'intérêt général. Ainsi, ces nouvelles fonctions, encore très mal définies, seraient :

- Le rapprochement avec les communautés : relève, identité culturelle et patrimonialisation, mise en valeur des vieux ports reconvertis, participation à la fabrique urbaine, notamment cohabitation sur les infrastructures routières et production de pôles d'emplois, maîtrise des émissions de PCA (principaux Contaminants Atmosphériques) et de nuisances sonores, lumineuses, paysagères...

- La préservation de l'environnement naturel, notamment dans un contexte de Changement Global. Les territoires doivent désormais s'adapter aux changements climatiques et augmenter leur résilience face à des risques environnementaux et sociétaux accrus.

Or, les conflits socioterritoriaux sont actuellement nombreux, dans toutes les villes portuaires mondiales, et notamment au Canada. L'alliance entre les ports et les territoires apparaît désormais comme indispensable. D'une part, dans la mesure où les espaces urbains sont des freins à la mobilité des marchandises, soumises au diktat du Juste-à-temps, villes et ports doivent résoudre leurs problèmes de cohabitation. L'internet des objets puis l'internet physique ne peuvent se

concevoir sans une logistique urbaine efficiente. Ainsi la compétitivité des chaînes logistiques passe par celle des ports, et celle-ci, par l'efficacité de la collaboration et la bonne intelligence entre le port et son territoire. Le territoire qui réussira à s'allier véritablement à son port et à sa population gagnera un avantage compétitif et différenciatif décisif.

En conséquence, les territoires portuaires ont donc besoin de développer une vision unifiée, fruit de la collaboration de tous les acteurs – ce qui inclut les citoyens.

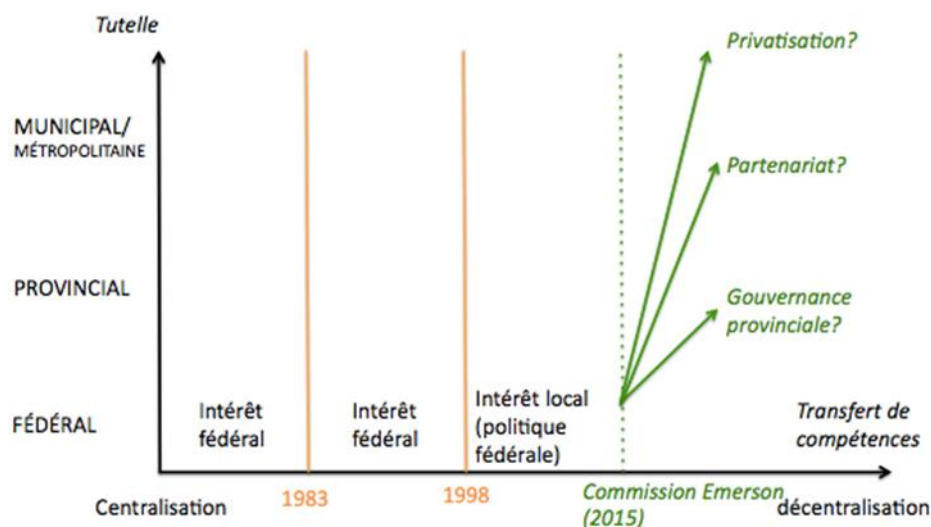
#### **4- Evolution du statut des grands ports canadiens depuis les années 1960 et commercialisation en cours**

Au cours de leur histoire, les grands ports canadiens - actuellement les 18 APC - ont vu leur statut et leurs compétences évoluer fortement.

Quels que soient les acteurs à l'initiative de leur création, les grands ports canadiens sont actuellement sous la tutelle fédérale. Avant 1983, les ports sont administrés directement depuis Ottawa par un personnel local exécutif. Les grands ports sont au service du territoire canadien et de la politique fédérale, et non des intérêts locaux. Depuis la loi de 1983, notamment sur la demande des collectivités locales et de la société civile, ils ont vu leurs compétences augmenter et les intérêts locaux, davantage pris en compte. Les gouvernements provinciaux, malgré l'intérêt évident que les ports représentent pour eux, ont longtemps été écartés. La commercialisation des opérations portuaires date de 1995. Enfin, le statut de 1998 (LPC) offre aux territoires une entrée plus importante dans la gouvernance portuaire : des membres du CA sont nommés par les municipalités hôtes et le gouvernement provincial, d'autres représentent la société civile locale. Mais la tutelle et la juridiction foncière restent fédérales, ce qui est désormais clairement inadapté à la réalité de ces ports.

Les différentes options ouvertes par le Rapport Emerson (février 2016) sont la gouvernance provinciale, le partenariat public privé (PPP) et la privatisation complète des installations portuaires (fig. 3). La gouvernance provinciale semble exclue, alors que certains ports de plus petite envergure viennent d'être confiés par le gouvernement fédéral aux autorités provinciales. Au Québec, ce sont ainsi les ports de Gaspé, Gros-Cacouna, Matane et Rimouski qui sont en processus de transfert au gouvernement provincial, en date du 30 mars 2020. Les 18 APC attendent à présent un dessaisissement du gouvernement fédéral.

Figure 3 : Evolution du statut des APC



Il m'apparaît comme indispensable de conserver ces moteurs économiques dans le patrimoine économique canadien, et de s'en servir comme leviers pour construire de véritables économies de proximité sur les différents territoires du pays.

Il existe actuellement une opportunité rare d'incorporer ces outils économiques de première importance dans les économies territoriales de proximité, dans la politique territoriale de valorisation socio-écologique et donc la production territoriale (co-production) de chacune des régions portuaires canadiennes.

L'économie canadienne est très extravertie, le territoire canadien, fortement dépendant de ses ports et de la gouvernance de ceux-ci dans un contexte d'accentuation de la Mondialisation. La gouvernance de ceux-ci est donc de la plus haute importance et concerne l'ensemble du pays et de ses populations, et non simplement l'industrie portuaire. Il convient donc de choisir avec soin les partenaires économiques qui entreraient dans la gouvernance des APC. Cela pose donc la question cruciale de la représentativité des différents acteurs territoriaux (institutionnels, privés et citoyens) dans la gouvernance portuaire. La représentation des citoyens, notamment, pose problème.

En conséquence, la modernisation des ports canadiens offre l'opportunité de repenser la production du territoire en incluant les différents acteurs et leurs enjeux de nature (économique, sociale ou écologique) et d'envergures différents.



## **5- Menaces et opportunités territoriales liées à la modernisation des APC**

Ainsi, les APC jouent d'importantes fonctions territoriales, non seulement économiques mais également sociales et écologiques. En tant qu'importants propriétaires fonciers et qu'acteurs territoriaux de première importance, leur participation à la co-production territoriale est indispensable.

La modification à venir du statut des 18 APC pose la question de l'ouverture de la gouvernance portuaire à de nouveaux acteurs, territoriaux ou non. Les implications territoriales d'une privatisation des avoirs portuaires sont potentiellement immenses. En fonction des types d'acteurs qui entreront dans la gouvernance des grands ports canadiens, les enjeux locaux seront plus ou moins considérés, et la co-production territoriale, encouragée ou non.

L'évolution macro-politique et macro-économique de la Mondialisation accentue la compétitivité des territoires, multiplie et intensifie les pressions exercées sur ceux-ci. Les territoires – non seulement les institutions locales et régionales – mais également la société civile, doivent se réorganiser pour s'adapter et augmenter leur résilience face au Changement Global (changements climatiques et changements sociétaux), et s'engager dans la voie de la co-production. Il s'agit pour eux de lutter contre la dégradation de leurs ressources, naturelles et humaines, et au contraire de les mettre en valeur.

La question foncière est particulièrement importante : actuellement, les APC sont sous juridiction fédérale. Cela est source de blocages et de conflits avec les territoires et les populations, dont les prérogatives sont bien moins développées. Cependant, ne bénéficiant pas de droit d'expropriation, les APC sont tout de même soumis aux procédures territoriales pour l'acquisition de valeurs foncières. De la sorte, les municipalités peuvent bloquer l'expansion foncière aux dépens de l'urbanisation. Mais les problèmes de cohabitation entre les fonctions urbaines et portuaires sont légion, ce qui montre bien que la question foncière doit être repensée pour répondre aux dynamiques métropolitaines et régionales actuelles.

Le Canada doit adapter sa politique stratégique en conséquence et se doter des outils nécessaires à la préservation et la valorisation de ses territoires locaux et régionaux.

Pour cela, il doit revoir son modèle de développement territorial. Le modèle actuel est très centré sur le développement économique. Bien que de plus en plus considérés, les enjeux sociaux et écologiques ne sont pas encore intégrés sur un pied d'égalité aux considérations économiques. Cette démarche est actuellement dépassée, comme le montrent les nouveaux modèles économiques de l'économie verte / circulaire et de l'économie innovante. L'écologie territoriale, nouvelle approche du développement territorial centré sur la durabilité, préconise de considérer ensemble les enjeux économiques, sociaux et écologiques, pour les résoudre conjointement. La gouvernance territoriale doit donc se modifier en conséquence, et notamment en intégrant les acteurs garants des différents enjeux impliqués.

La création d'une économie de proximité solide va tout à fait dans le sens d'une écologie territoriale, puisqu'une telle économie valorise les ressources humaines et naturelles locales et régionales dans le but de développer un territoire apte à retenir la valeur ajoutée, donc à tirer profit de la Mondialisation et à faire preuve de résilience face aux changements climatiques et sociétaux en cours.

Cela inclut la collaboration de tous les acteurs territoriaux. Les ports ont une capacité d'action insoupçonnée - et de ce fait largement inexploitée - sur les territoires. D'un point de vue socioéconomique, les ports ont la possibilité de stimuler l'innovation sectorielle et d'orienter la formation et l'emploi. Ils peuvent contribuer à la connaissance des conditions de santé publique par le monitoring des pollutions locales de l'air et de l'eau dans les quartiers adjacents à leurs opérations, et contribuer à en atténuer les impacts. Ils peuvent aussi mutualiser leurs actions environnementales avec celles du territoire, pour en maximiser les effets. Les ports peuvent enfin co-produire de nouveaux pôles industrialo-portuaires intégrant, voire dépassant, des plus récentes normes de durabilité, et contribuer à la recherche de solutions écologiques innovantes.

L'alliance ville-port-citoyen est actuellement le meilleur atout que possèdent ces acteurs. Elle peut prémunir les ports contre la concurrence inter-ports et les pressions des grandes compagnies maritimes. Un territoire fortement structuré et innovant sera recherché par les acteurs des chaînes d'approvisionnement et sera plus adaptable et résilient face aux mutations de la Mondialisation et aux changements climatiques.

## **6- Recommandations**

La voie ouverte par l'écologie territoriale m'apparaît clairement comme la réponse à ces enjeux.

Cette démarche repose sur la mise en application des principes du développement durable, et cherche à faire répondre conjointement aux enjeux économiques, sociaux et écologiques grâce à une gouvernance collaborative entre les acteurs institutionnels, privés et la population à l'échelle locale et régionale.

Appliquée à la modernisation des APC, il s'agit de trouver un équilibre entre les acteurs. L'objectif est de fédérer sur le territoire les forces vives capables de le défendre contre des appétits extérieurs tout en l'assurant de sa compétitivité internationale.

Une économie de proximité forte doit être créée, et les ports sont des outils fantastiques pour cela, que chaque territoire doit conserver dans son escarcelle. Ainsi, ces fleurons de l'économie canadienne doivent rester entre les mains des acteurs locaux et régionaux.

Pour cela, j'émet les recommandations suivantes :

- 1- Mettre en place des PPP laissant une place prépondérante aux acteurs institutionnels et privés des territoires locaux, régionaux et provinciaux ;

- 2- Favoriser la création de comités *ad hoc* pour la gouvernance ville-port dans chaque territoire portuaire ;
- 3- Mettre à l'étude, localement, les modalités de la participation de la société civile et notamment des citoyens dans la co-production territoriale et de son entrée dans la gouvernance ville-port locale ;
- 4- Encadrer très strictement la prise de participation des intérêts étrangers dans la gouvernance des APC, notamment en les liant contractuellement à des obligations de développement territorial, tant économique que social et écologique ;
- 5- Conserver au gouvernement fédéral un droit de regard et d'éventuelle rétrocession des ports si les partenaires entrant dans la gouvernance ne respectent pas les engagements pris envers le territoire d'accueil ;
- 6- Mettre en place un mécanisme fiscal d'internalisation des externalités négatives pour les territoires locaux riverains des ports, aux différentes échelles du territoire, régional, provincial, fédéral.
- 7- Mettre en place un mécanisme fiscal de compensation des externalités portuaires (positives et négatives) pour les territoires locaux riverains des ports aux différentes échelles du territoire, régional, provincial, fédéral.
- 8- Intégrer un mécanisme de monitoring des conditions socio-écologiques locales et micro-locales (eau, air, sol, bruit, lumière) et de partage des données longitudinales entre le port et le territoire, pour favoriser les innovations et les mesures d'atténuation des nuisances si préjudiciables aux populations (micro)locales qui paient le prix fort de la Mondialisation.
- 9- Enfin, la question de la juridiction foncière est cruciale pour les relations entre le territoire, son port et ses citoyens et doit être révisée pour améliorer la co-production territoriale. Celle-ci pourra notamment passer par le développement de plans stratégiques communs en matière de politiques vertes et bleues et de politique d'atténuation des risques liées aux changements climatiques.

Montréal, le 25 novembre 2018

\* Jeanne-Hélène Jugie (2017), *Les relations ville-port selon une approche d'écologie territoriale : le cas de Montréal*. Thèse de doctorat de géographie, Université de Montréal, mars 2018.

Disponible sur la plateforme Atrium de l'Université de Montréal, à la bibliothèque académique de l'Assemblée nationale du Québec et sur le site ATRIUM de l'Université de Montréal.