

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À L'HONORABLE MARC GARNEAU, MINISTRE DES TRANSPORT DU
GOUVERNEMENT DU CANADA,**

**CONCERNANT L'EXAMEN DES ADMINISTRATIONS PORTUAIRES CANADIENNES AFIN
D'OPTIMISER LEUR RÔLE DANS LE RÉSEAU DE TRANSPORT EN TANT QU'ACTIFS STRATÉGIQUES
QUI SOUTIENNENT LA CROISSANCE ET LE COMMERCE INCLUSIFS ET DURABLES**

VERSION DU 7 OCTOBRE 2018

**PRÉSENTÉ PAR
LOUIS BELLEMARE**

ÉDITEUR DU NOUVEAU MONDE MARITIME

ADMINISTRATION DES PORTS CANADIENS : DES RÉFORMES S'IMPOSENT

Note : ce texte a déjà fait l'objet publication sur le site de l'Association des économistes québécois : <http://blogue.economistesquebecois.com/category/transport/>
Ainsi que sur le site du Nouveau Monde Maritime : <https://nm-maritime.com/fr/administration-des-ports-canadiens-des-reformes-simposent/>

Administration des ports canadiens : des réformes s'imposent

Pour des raisons historiques, les administrations portuaires ont des droits d'utilisation du sol sur de vastes territoires. Mais, leurs activités, lorsqu'elles sont à proximité des centres-villes, sont souvent perçues par les résidents locaux comme dérangeantes, polluantes et inesthétiques. Pour cette raison, les territoires portuaires sont convoités pour d'autres projets qui s'intègrent mieux à l'environnement urbain. Ces projets ont le plus souvent l'appui de la population.

Notons que cette situation conflictuelle existe dans toutes les villes où les activités portuaires sont importantes, de sorte qu'avec l'expansion urbaine, l'intégration des sites portuaires au paysage est devenue une condition nécessaire à l'acceptabilité sociale des projets soumis dans le cadre de tout exercice de planification. Notons aussi que si, avec les années, le progrès technologique et les gains de productivité ont permis une meilleure optimisation des emplacements portuaires dans la ville, cette optimisation reste limitée.

Pour leur part, pour convaincre les populations et les gouvernements du bien-fondé de leurs propres projets, les Administrations portuaires canadiennes autonomes (APC) font valoir leurs droits territoriaux, l'importance économique de leurs activités et leur très grande capacité de créer des emplois. Mais, ces informations que l'on retrouve sur les sites internet des APC sont la plupart du temps exagérées.

En voici quelques exemples qui nous concernent directement :

- Selon l'Administration portuaire de Montréal (APM), leurs installations s'étalent sur 26 km sur l'Île de Montréal, sur 4 km à Contrecoeur, et sur 40 km en aval de Montréal sur la rive sud du Saint-Laurent.
- Le nombre total d'emplois directs et indirects soutenus par le port de Montréal serait de 18 280 en 2012, deux fois plus que ceux mesurés en 2014 par [l'Institut de la statistique du Québec](#) (ISQ) pour tous les sites portuaires du Québec. Des 18 280 emplois du port de Montréal, 5 400 sont des emplois liés aux entreprises directement impliqués dans le système portuaire et maritime de Montréal et 12 880 sont des emplois indirects, c'est-à-dire les emplois liés aux fournisseurs de la demande de biens et de services. Ainsi, le ratio des emplois indirects sur les emplois directs serait de 2,4 alors qu'il se situe entre 0,52 et 0,35 en moyenne dans les différents secteurs de notre économie selon l'ISQ. Pour chaque emploi direct, le port de Montréal créerait donc de 5 à 7 fois plus d'emplois indirects que la moyenne de l'économie;¹

¹ **Note** : le modèle interindustriel est mieux adapté pour calculer l'impact des activités des secteurs de la fabrication ou de la construction plutôt que celles du secteur tertiaire. Ce modèle comporte aussi des limites sur le plan méthodologique.

- À Québec, le projet 2020 de construction d'un terminal de conteneurs en eau profonde nécessiterait dans un premier temps des investissements de 190 M\$, dont 70 % provenant du privé. Par la suite des investissements privés potentiels se situant entre 250 M\$ et 400 M\$ se rajouteraient. Ainsi donc, il suffirait pour les gouvernements d'injecter 57 M\$ pour générer par effet d'entraînement entre 383 M\$ à 533 M\$ d'investissements privés, soit un ratio multiplicateur des investissements publics sur les investissements privés de 1 sur 6,7 à 1 sur 9,3. Notons toutefois que la moyenne de ce ratio dans l'économie se situe plutôt à 1 pour 1,8 selon Statistique Canada dans le secteur des transports;
- Toujours, selon l'administration portuaire de Québec, ces investissements permettraient de créer 1 200 emplois par année pendant 5 ans, soit l'équivalent de 6 000 emplois-années pendant la phase de construction et 1 100 emplois permanents supplémentaires et un ajout de 100 M\$ en retombées économiques. Le problème est que, en date d'aujourd'hui et après plusieurs années de discussions, aucun partenaire privé n'a sérieusement manifesté l'intention d'investir dans ce projet, de sorte que la création d'emplois pourrait être bien inférieure. Ces chiffres sont donc pour l'instant tout-à-fait hypothétiques.

Qui devrait être responsable de la planification économique ?

Ces quelques exemples amènent à poser des questions plus fondamentales sur l'autonomie et la responsabilisation des APC. Par exemple, quel devrait être le partage des responsabilités dans la planification du développement économique et de l'espace urbain ? Par exemple, bien que l'on admette que les projets d'expansion portuaire doivent être soumis à des audiences environnementales, ce sont les APC qui, lors de ces audiences, défendent leurs projets et présentent les argumentaires dans le but de défendre leurs propres intérêts. Une vision globale de la planification urbaine n'est pas nécessairement défendue lors de ces audiences.

Ces responsabilités ne devraient-elles pas appartenir aux gouvernements supérieurs ou aux communautés urbaines plutôt qu'aux APC ? Une planification centralisée n'aurait-elle pas pour effet d'éliminer l'exagération, la surenchère et la concurrence que l'on vit actuellement entre les APC ?

Rappelons que les APC ont été créées par la Loi maritime du Canada (L.C. 1998, ch. 10). Le but de cette Loi était d'accroître la compétitivité de notre système portuaire. Elle est venue remplacer la Société canadienne des ports par des administrations portuaires canadiennes autonomes, les APC, gérées de façon indépendante. À cette indépendance s'est ajoutée le transfert des droits territoriaux des anciennes commissions portuaires, une combinaison donnant aux APC à la fois autonomie et pouvoir de planification.

Une deuxième question tout aussi fondamentale se pose quant aux intérêts desservis par les APC. Sans négliger leurs responsabilités à l'égard de l'efficacité du système national de transport et de logistique, ne devraient-elles pas prioriser davantage les intérêts économiques locaux, sachant que ce sont les communautés locales qui subissent les principaux désagréments environnementaux liés à l'activité portuaire ?

Mentionnons que le port de Montréal transborde des marchandises en provenance d'Europe et d'Asie dont la moitié est destinée aux villes des Grands Lacs. Toutefois, les retombées économiques liées à la fabrication et la distribution de la marchandise dans d'autres pays ou provinces ont peu à voir avec l'activité économique locale, sauf celles des opérations du port et du transport par train ou par camion, lesquelles sont nettement exagérées. Puisque ces activités occupent beaucoup d'espace près des centres-villes, dont la valeur s'est considérablement accrue, on est en droit de se demander si le territoire ne serait pas mieux utilisé au bénéfice du développement économique local.

L'exemple du port de Québec est aussi révélateur à cet égard alors qu'en 2013 et 2014 deux immenses silos de granules de bois provenant des terres publiques de l'Ontario (aussi qualifiés de « silos de la honte ») ont été construits directement sur l'emplacement futur de la promenade du boulevard Champlain.² Le premier silo a été érigé en une seule nuit sans consultation ni présentation aux instances fédérales parce qu'il y avait supposément urgence. Un second silo a été construit quelques mois plus tard à côté du premier. Bien qu'un comité conseil, présidé par John Porter, ait été créé pour assurer l'intégration visuelle de deux dômes déjà construits, il n'a jamais été question de les retirer du décor³, alors même que l'exploitant ontarien Rentech, le producteur des granules, se soit retiré du projet faute de rentabilité. On optât plutôt pour leur trouver une nouvelle vocation et elles sont actuellement utilisées par la Coop fédérée pour l'entreposage de grains.⁴ En fin de compte, ces silos demeureront en plein cœur du tracé projeté pour la troisième phase d'aménagement de la promenade Samuel-de-Champlain⁵.

N'est-il pas temps de moderniser la Loi ?

Mentionnons que certaines idées ont été lancées concernant la possibilité de regrouper les APC, ce que la Loi maritime permet déjà de faire depuis les amendements qui ont été apportés en 2008 (projet de loi C-23). Une telle solution permettrait d'éliminer la concurrence entre les ports et d'assurer leur complémentarité dans un système global.

Mais si la Loi maritime du Canada apporte une plus grande autonomie aux APC, elle devrait aussi reconnaître que le mandat de planification doit appartenir aux gouvernements provinciaux ou régionaux et non aux APC, de façon à s'assurer que les intérêts locaux soient mieux protégés et même prioritaires. Au moins devrait-on y rechercher un meilleur équilibre entre l'intérêt national (canadien) qui est la responsabilité du gouvernement fédéral et la maximisation des retombées locales.

En ce qui concerne les évaluations de retombées économiques, Statistique Canada, en collaboration avec l'ISQ, devrait reprendre la responsabilité de produire des estimations fiables et conformes à des méthodologies reconnues. Dans l'intérêt de la population et des entreprises

² Contact, Université Laval, Cachez ces silos que je ne saurais voir

http://www.contact.ulaval.ca/article_blogue/cachez-ces-silos-saurais-voir/

³ Port de Québec, l'embellissement des silos retardés, Le Soleil <https://www.lesoleil.com/actualite/la-capitale/port-de-quebec/embellissement-des-silos-retarde-af1ea537eebf60189127db83de372d53>

⁴ Un terminal maritime d'exportation de grains verra le jour à Québec Le Journal de Québec, Argent-Entreprises <https://www.journaldequebec.com/2018/06/05/nouvelle-vocation-pour-les-silos-de-lanse-au-foulon>

⁵ Encore les Silos, <https://www.journaldequebec.com/2018/01/12/encore-les-silos>

des audits devraient être réalisés afin de bien informer la population sur les retombées économiques réelles, notamment à l'échelle locale.

Louis Bellemare

Économiste, Éditeur Nouveau Monde Maritime