EXAMEN DE LA MODERNISATION DES PORTS – TRANSPORTS 2030

TRANSPORTS CANADA - Date limite pour soumettre des mémoires – 26 octobre 2018

Vision de Accès Saint-Laurent Beauport – Des berges accessibles et attrayantes au bénéfices des résidents et des touristes

Daniel Guay – Jean Lacoursière- Patrick Albert – Yvan Robitaille- Georges Cyr

Pourquoi Transports Canada effectue-t-il un examen des administrations portuaires canadiennes ?

Le système des administrations portuaires canadiennes a bien servi le Canada en appuyant le développement économique régional et le commerce international. Toutefois, au cours des dernières années, le contexte a grandement changé et cette évolution sera appelée à continuer à un rythme encore plus rapide. Ces changements signifient de nouveaux défis et de nouvelles possibilités.

Parmi les principaux facteurs du changement, citons une industrie maritime en évolution, les besoins et attentes des collectivités locales ainsi que la protection de l'environnement et le changement climatique.

La question qui nous interpelle dans cette consultation est : pourquoi développer de nouveaux terminaux maritimes au cœur de la ville patrimoniale et touristique de Québec alors que les terminaux actuels du Port de Québec, désuets et opérant à ciel ouvert, polluent les quartiers voisins et le fleuve en rejetant à l'air libre et dans ses eaux de ruissellement, son lot de poussières métalliques.

Le secteur portuaire de Beauport est l'un des plus pollué au Canada selon les données de l'inventaire des sites contaminés fédéraux et du Portrait global de l'état du Saint-Laurent.

Pourquoi Accès Saint-Laurent souhaite s'exprimer sur le sujet ?

Notre organisme y réfléchit depuis fort longtemps et souhaite partager sa réflexion au ministre des Transports du Canada, aux autres élus fédéraux, provinciaux et municipaux ainsi qu'aux intervenants concernés de la région de Québec. Ainsi, le projet d'agrandissement du Port de Québec à Beauport (Beauport 2020) va à l'encontre des tendances mondiales concernant le développement portuaire et l'urbanisme des villes. Réaliser le projet Beauport 2020 serait une immense erreur d'aménagement du territoire. Transport Canada et le gouvernement du premier ministre Justin Trudeau doivent agir pour appliquer le gros bon sens, tout comme ils le font à Toronto et Ottawa lorsqu'il est question d'aménagement des berges.

301-1490, boul. de l'Entente, Québec QC G1S 4V3 tél 418-265-3858
Courriel : accessaintlaurentbeauport@gmail.com

Au nom de quel principe de développement économique, doit-on construire de nouvelles infrastructures portuaires de conteneurs ou de vrac au cœur des villes ?

Le développement durable implique de tenir compte d'autres considérations que les retombées économiques. Ainsi, le développement économique à tout prix n'a plus sa place quand on doit tenir compte des impacts sociaux et environnementaux. Les politiciens qui parlent de développement durable doivent agir concrètement. Jusqu'à maintenant, ils passent peu de la parole aux actes.

Pourquoi n'a-t-on pas agrandit l'aéroport Bishop de Toronto, celui situé au centre-ville ?

Soucieux de la qualité de vie des Torontois, le ministre des Transports Marc Garneau n'a pas autorisé le projet d'agrandir les pistes d'atterrissage de l'aéroport en empiétant dans le lac Ontario. La qualité de vie et le développement des berges au bénéfice des citoyens est très important dans cette ville. Le point de vue des citoyens doit être considéré au premier plan, disait-il en novembre 2015.

Quelles sont les tendances en urbanisme concernant l'aménagement des berges ?

Une intervention du **maire Régis Labeaume** à la séance du Conseil municipal du 13 novembre 2013 sur la construction d'un nouveau terminal portuaire résume la vision d'Accès Saint-Laurent Beauport. Bien que le maire ait un excellent discours sur le sujet, il ne passe pas de la parole aux actes. Il supporte le projet Beauport 2020 et son bon ami, le président directeur-général du Port de Québec, Mario Girard. Désolant.

« Madame la présidente, ***la tendance en urbanisme en Occident depuis des années, c'est de libérer le bord de l'eau.*** J'ai eu de longues discussions avec le maire de Chicago sur la difficulté qu'il a eue à le faire, mais il l'a fait. J'ai longuement discuté avec mon ami Alain Juppé qui a réussi à le faire à Bordeaux. Ça a été compliqué, mais il l'a fait. J'ai longuement discuté avec le maire de Toronto [. . .] sur ce qui a été fait à Toronto. J'ai longuement discuté avec le maire d'une ville où ça a été particulièrement compliqué, le maire de Milwaukee. ***Les maires de ces grandes villes-là ont libéré le bord de l'eau, ont convaincu les industries d'aller s'établir ailleurs, parce qu'un bord de l'eau libéré, ça décuple l'attraction d'une ville.***

Et toutes les villes actuellement en Occident qui ont un cours d'eau comme voisin tentent de le faire, et ce qu'on fait actuellement, et mes prédécesseurs l'ont fait, je parle de monsieur Lamontagne, je parle de monsieur Pelletier, et monsieur L'Allier a travaillé ensuite sur l'aménagement, ils ont réussi ces deux hommes-là, à libérer le bord de l'eau. Ce à quoi on assiste actuellement, c'est carrément un retour en arrière. (Le terminal de granule de bois de l'Anse-aux-Foulons – Port de Québec.)

« C’est un recul madame la présidente. Ce n’est sûrement pas le maire de Québec actuel qui est contre le développement économique de cette ville-ci. Je pense que je ne suis pas reconnu comme ça. **Je voudrais juste préciser que quand même, on parle d’entrepôts, là. On ne parle pas de laboratoires, d’innovations technologiques, on parle de deux entrepôts.** L’industrie des granules de bois a un bel avenir, je pense, mais tout ce qu’on fait ici, c’est de l’entreposer, de la sortir puis de l’entrer dans l’entrepôt. Je voudrais juste qu’on ne se trompe pas sur la valeur du projet. Mais on pense quand même que c’est dans le rôle du Port, de tous les ports, de transborder, et que c’est normal. »

Pourquoi risque-t-on un tel projet dans une ville du Patrimoine mondial de l’UNESCO ? Pourquoi prend-on un risque dans une ville patrimoniale, culturelle et touristique comme la nôtre ? Comment se fait-il que des citoyens corporatifs n’aient pas compris que des interventions dans une ville comme la nôtre, ça doit être fait avec délicatesse ? Y ont-ils seulement pensé, parce que c’est ça la question qu’on doit poser, est-ce que sérieusement ils y ont pensé, pensé à part de leurs propres intérêts ?

Quelles sont les tendances internationales en développement portuaire ?

L’Association internationale des villes et des ports s’est aussi intéressé à cette question. Dès les années 1990, certaines publications rapportaient des études sur les tendances internationales au niveau du développement portuaire. **Celles-ci indiquent qu’il est possible de développer les nouveaux terminaux en dehors des villes.** C’est aux gouvernements supérieurs d’indiquer les orientations à cet égard puisque les maires peuvent difficilement faire prévaloir leurs intérêts face aux administrations portuaires canadiennes.

Selon l’importante étude de 1997 - *VILLE ET PORT; mutation et recomposition* publiée par les Éditions Villes & Territoires, la "rationalisation" des ports, la "dilation" des espaces et **la délocalisation spatiale des équipements hors des villes, de plus en plus loin du "noyau portuaire" originel, n'est pas un phénomène nouveau.** En 1963, James Bird, en partant de l'exemple des ports d'estuaires britanniques, avait déjà modélisé ces évolutions, perceptibles dès la révolution industrielle. Mais, à partir des années 1960, la rapidité et l'importance des mutations techniques et économiques accélèrent d'une part le processus de valorisation de nouveaux espaces à des fins portuaires et d'autre part posent la question de l'adaptation des anciens équipements en milieu urbain …

… **La concentration de la quasi-totalité des activités de manutention et des investissements sur de nouveaux sites éloignés se traduit logiquement par un certain effacement portuaire au sein de la ville.** Les anciennes installations vont être pour la plupart peu à peu négligées voire délaissées. Ce phénomène se généralise plus ou moins et va être à son tour modélisé, le modèle de J. Bird étant complété par une phase "retrait portuaire des villes" ou "délaissement". **Ainsi,**

même si le port se développe, les retombées (économiques, sociales, ...) ne sont plus aussi évidentes pour la ville dont les relations avec l'activité portuaire actuelle ne sont plus retranscrites spatialement : le port et la ville deviennent des entités de plus en plus distinctes voire distantes. Ce découplage est d'autant plus évident qu'il est parfois relayé par une division institutionnelle …

…"Les ports ont tendance à devenir des portes nationales, alors que les villes orientent plutôt leur développement vers des fonctions locales et régionales". **Si la vocation portuaire était la "raison d'être" de ces villes, aujourd'hui le port n'est plus le moteur du développement économique,** mais apparaît comme un vecteur de flux parmi d'autres. Les villes connaissent elles aussi de profondes mutations : diversification des secteurs économiques, multiplication des fonctions tertiaires, insertion dans une économie régionale, dilatation du territoire urbain... Dans un tel contexte, la dépendance de la ville vis-à-vis du secteur maritime est moindre ("démaritimisation" des villes portuaires) de même que l'intérêt porté à un port devenu dissocié (autonome) et aux stratégies propres. **De plus, en Europe, les villes semblent également n'accorder que peu d'attention à leur interface ville/port marquée par un secteur industriel et portuaire offrant une image dépassée et déclinante qui cadre peu avec leurs aspirations de métropoles tertiaires, modernes et continentales…**

… A l'inverse, Yehuda Hayuth souligne qu'aux Etats-Unis, l'intérêt suscité par ce type d'espace urbain au bord de l'eau, est parfois tel qu'il peut représenter un facteur accélérant la délocalisation des équipements portuaires.

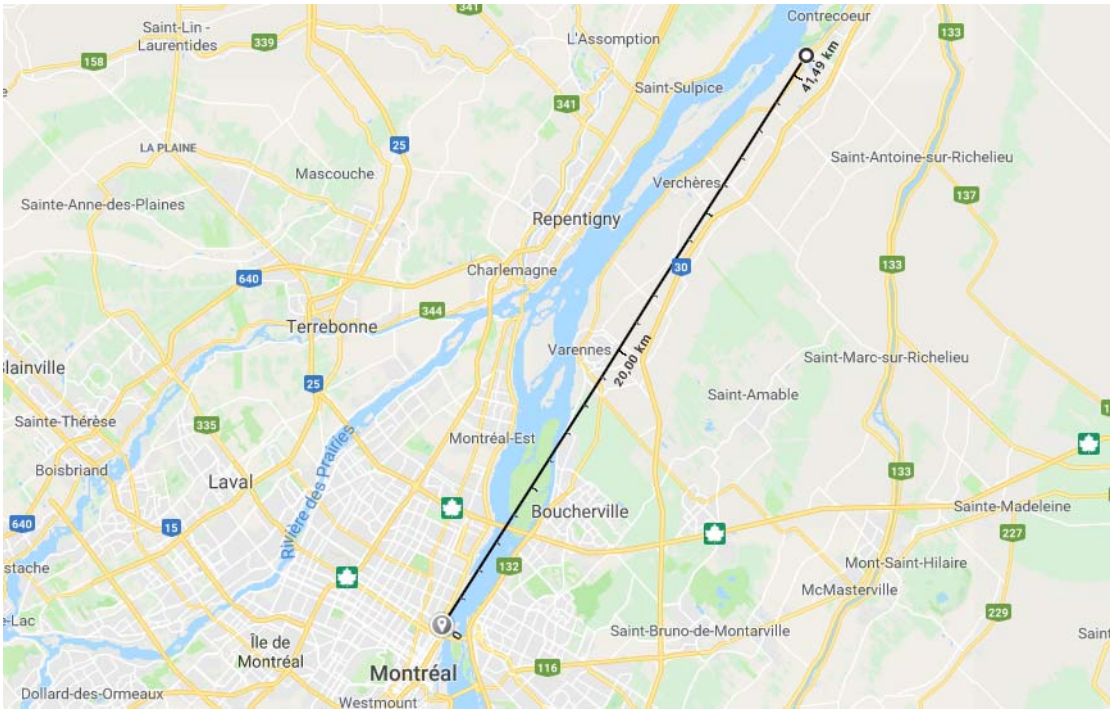
Ces tendances internationales sont-elles corroborées par d'autres sources ?

Déjà en 1977, on adressait cette tendance au Canada. Une étude publiée par le ministère d'État aux Affaires urbaines – Développement portuaire dans les villes canadiennes – Critères et tendances (1978) statuait que les nouveaux terminaux portuaires tendaient à s'établir en dehors des villes canadiennes et que parfois, ça pouvait être le port tout entier qui pouvait déménager en dehors du milieu urbain.

Y-a-t-il des exemples concrets qui témoignent de ces tendances ?

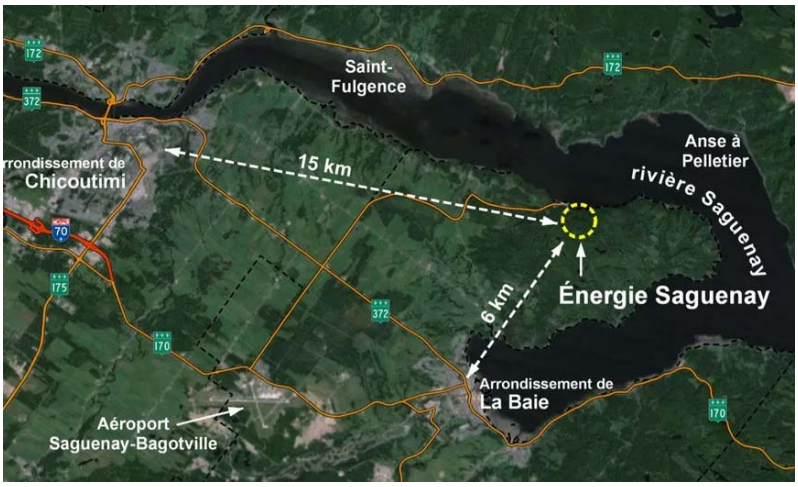
Oui, Marseille a depuis longtemps développé son port de vrac à Fos-sur-Mer, petite communauté à 35 kilomètres de la grande ville.

Le port de Montréal et son nouveau terminal de Contrecoeur, sis à 41 km de la ville :



Vue aérienne des berges de Contrecoeur, site du futur terminal de conteneurs :

Le port de Saguenay et ses nouveaux terminaux de Grande-Anse et de l'Anse Pelletier, situés à 6 et 15 km des villes de Saguenay et de la Baie :



Le Port de Saguenay, respectueux de ses communautés, considère de terminal de Grande-Anse comme lieu d'expansion considérant son éloignement des centres urbains :

La nouvelle économie régionale

À partir du moment où les installations de Chicoutimi sont remises en question, on planifie le terminal maritime de Grande-Anse comme alternative. Le choix de Grande-Anse, à Ville de La Baie, repose sur trois critères: la profondeur de l'eau, la possibilité de naviguer 12 mois par année et l'éloignement des centres urbains. Ce site assurera une permanence et une expansion importante de ses activités portuaires.

Tout comme le terminal pétrolier Albert-Maltais (rang Saint-Martin), la vocation principale du futur terminal maritime de Grande-Anse devait être la réception des hydrocarbures. Toutefois, l'évolution de cette industrie, qui privilégie le transport routier à partir des années 1980, a amené l'Administration à revoir les projections d'utilisation et la cessation des opérations au quai Albert-Maltais en 1992. Depuis son ouverture, en 1985, le terminal maritime de Grande-Anse a une vocation portuaire polyvalente. On y transborde des produits forestiers (bois d'oeuvre, pâtes et papiers), de la marchandise générale, du sel, du charbon, du granit, etc. Cette évolution est en parfaite harmonie avec le développement industriel de la région. Pour de nombreuses entreprises, le terminal maritime de Grande-Anse s'inscrivait judicieusement dans leurs plans.

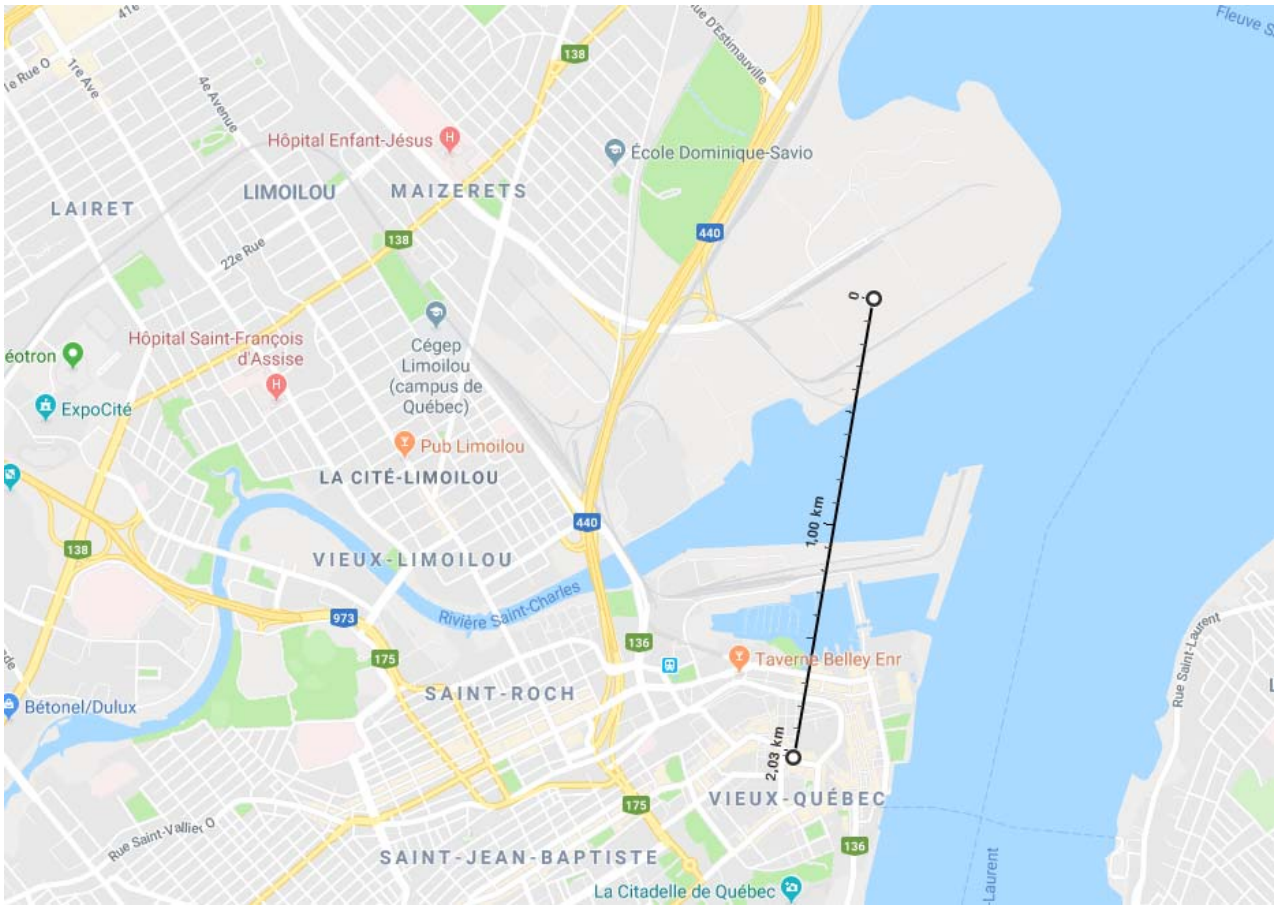
Pour l'avenir, les installations portuaires du terminal maritime de Grande-Anse s'inscrivent dans la nouvelle donne économique de la mondialisation des marchés en offrant à un hinterland nordique imposant l'accès aux marchés nord-américains et mondiaux.

Plan d'utilisation des sols
Administration portuaire du Saguenay 8

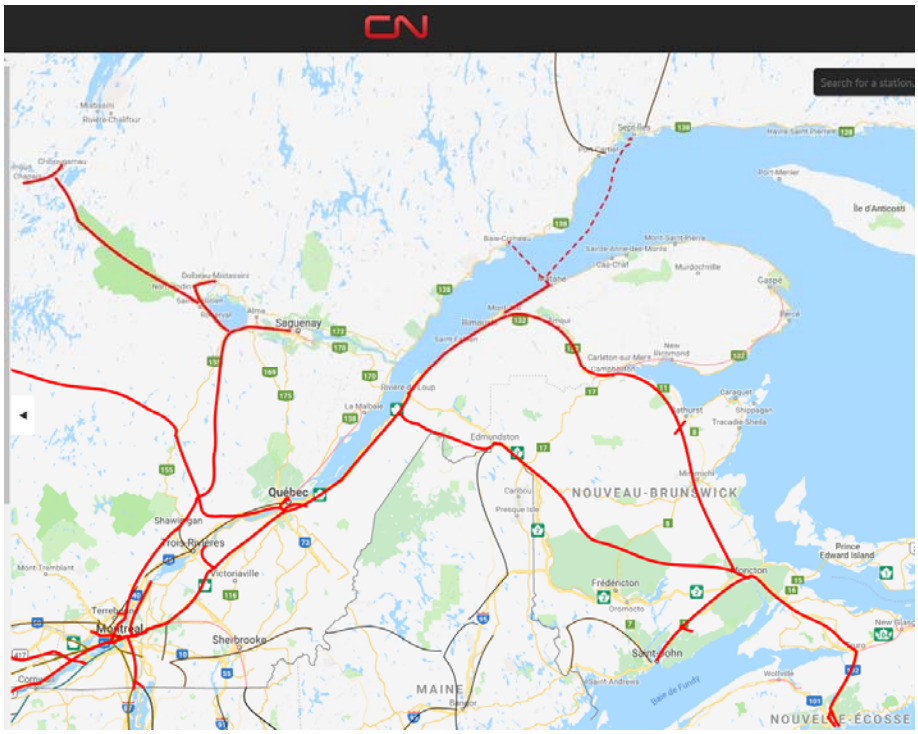
Le port de Sept-Îles, les terminaux de Pointe-Noire (plan rapproché) et la ville au loin :

Le Port de Québec et sa proximité avec le milieu urbain, héritage du passé :

Le Port de Québec et les terminaux de vrac liquide et solide des quais 50-51-52 et 53 situés à peine à 1500 mètres des résidences et de l'arrondissement patrimonial du Vieux-Québec :



Le potentiel de développement des berges du Bas-Saint-Laurent est important compte tenu de la profondeur d'eau et de la proximité de la voie ferrée du CN et l'autoroute 20. Même Sydney en Nouvelle-Écosse constitue une autre option au centre-ville de Québec :



Public cash and the Port of Sydney

The Canadian Press
Published: Jul 04 at 11:35 p.m.

The tug boat Atlantic Oak leads the container ship YM Modesty as it heads out from Halifax on Friday, Dec. 15, 2017. A new study says the Nova Scotia and federal governments should shy away from putting public cash into new port infrastructure in the province, and let private firms take most of the risk. The document paid for by ACOA and the province's Department of Transportation describes problems for both the existing Halifax port facility and proposals for new container port facilities in the Strait of Canso and in Sydney. - The Canadian Press

Let private firms shoulder risk in choosing ports to expand in Nova Scotia: study

HALIFAX, N.S. — A new study cautions governments against putting public cash into new port infrastructure in Nova Scotia, and suggests private investors should choose who wins the battle for East Coast container traffic.

The document, paid for by the Atlantic Canada Opportunities Agency and the province's Transportation Department, examines the prospects of the Port of Halifax and proposed container port facilities in the Strait of Canso and in Sydney.

It says private-sector stakeholders should determine which projects go forward.

"A large investment in infrastructure, such as the construction of a new terminal, is risky and should be driven by private sector stakeholders that understand the business and are prepared to take on most of the risk," says the document, dated March 23 of this year.

Former prime minister Jean Chretien — who has been an adviser to Sydney Harbour Investment Partners — told reporters on March 20 that he hoped the Nova Scotia government would support the Novaporte proposal in Sydney, though he didn't provide specifics on what assistance is needed.

There's been no commitment from either the province or the federal government on the various proposals.

The former Liberal leader did not respond to emails seeking comment on the report.

The report by CPCS consultants continues to highlight challenges, raised in a previous report published in 2016, faced by the Novaporte development at the Port of Sydney, including the lack of railway access and the possibility of ice in the harbour.

"Halifax is a better geographical location," it says at the beginning of a chapter comparing the merits of the existing port and the two proposed container terminals.

In its conclusion section, the report says governments can best support the growth in container traffic by, "supporting incremental improvements to existing facilities (Halifax) so that a Nova Scotia port call continues to be a viable option for shipping lines."

Regarding new proposals, it concludes government should support "more major projects only when the lion's share of risk is taken by the private sector."

However, the 48-page document obtained by The Canadian Press also notes both the Sydney site and the Melford proposal in the Canso Strait could handle large vessels for which Halifax may not have the capacity.

Jean-Paul Rodrigue, a professor of geography at New York's Hofstra University in Long Island, said in an interview that after reviewing the report he sees a message of caution to governments.

Rodrigue, who consults on transportation issues, said "the only way this is going to work out is if there's some private money to put some stakes in this game."

He also said he remains "a little bit skeptical" about the viability of a second Nova Scotia container port, due to the lack of a large local market in Atlantic Canada.

The veteran observer of the marine industry said it may be likelier that Quebec City will develop a container port first, to accompany the plans to expand port facilities in Montreal.

"It's not just a Nova Scotia issue, it's an eastern Canada issue. You have to consider it in the context of the entire Canadian eastern seaboard," he said.

Still, Rodrigue said it remains difficult to tell which of the various East Coast Canadian port options will prove viable, until a private company says it's willing to take on a project.

"The federal government is waiting to see what the private sector is saying, and at this point the private sector is very uncommitted," he said.

Conclusion et recommandations :

Est-il justifiable pour les administrations portuaires de construire de nouveaux quais et de nouveaux terrains portuaires à faible distance des milieux résidentiels et du secteur patrimonial comme le Vieux-Québec ?

La réponse est **NON** si l'on se fie aux bonnes pratiques et aux exemples concrets du Port de Montréal, du Port de Saguenay et du Port de Sept-Îles qui construisent leurs nouveaux terminaux à grande distance des milieux résidentiels. Ces ports évitent ainsi des conflits d'usage importants avec la communauté et avec ceux qui habitent.

Le territoire du Port de Québec devrait être agrandit et couvrir la rive sud du Saint-Laurent jusqu'à Métis-sur-Mer pour aménager leurs nouveaux terminaux portuaires dans des territoires ruraux et/ou industriels et ainsi contribuer pleinement au développement des régions.

Les administrations portuaires de Québec (avec un territoire élargi), Saguenay et Sept-Îles devraient être fusionnés et faire du Saint-Laurent une véritable porte d'entrée continentale et multimodale (port, voie ferrée et route) pour le vrac liquide, solide et la marchandise conteneurisée et pouvoir accueillir, peut-être un jour, les gros porte-conteneur à fort tirant d'eau.

La nouvelle administration portuaire ainsi fusionnée pourrait implanter de nouveaux terminaux sur un vaste territoire et ainsi éviter les conflits d'usage avec les habitants et faire des analyses de sites sur un plus grand nombre de lieux potentiels à l'image des promoteurs de terminaux portuaires méthaniers.

En espérant avoir une bonne écoute des dirigeants politiques et avoir une véritable modernisation des ports du Saint-Laurent.