



INITIATIVES POUR L'AVENIR  
DES GRANDS FLEUVES  
INITIATIVES FOR THE FUTURE  
OF GREAT RIVERS

## Note blanche à destination de l'Administration Portuaire de Montréal



- la gestion adaptative de la ressource
- l'expansion du Port de Montréal : le cas du terminal de Contrecœur

2<sup>ème</sup> session

18-21 avril 2016 – Montréal

*Crédits photo : Camille Moirenc, Barrage de Rochemaure, 13/10/2013*

## **Introduction générale**

A l'occasion de la 2<sup>e</sup> session de IAGF organisée du 18 au 21 avril 2016 à Montréal, l'Administration Portuaire de Montréal a souhaité solliciter l'avis des membres du panel concernant deux démarches engagées ces dernières années :

**La gestion adaptative de la ressource**, consistant en un nouveau mode de régulation conjointe de la ressource en eau entre les Etats-Unis et le Canada. Le processus engagé vise à rendre cette gestion davantage réactive à un contexte changeant et à inclure de nombreuses parties prenantes affectées par le partage de l'eau, dont le Port de Montréal. Cette démarche novatrice, qui entre aujourd'hui en phase de mise en œuvre, suscite encore des questionnements liés au choix des modèles employés, à l'adhésion de tous les acteurs sur le long terme et à la sécurisation de son financement.

**Le nouveau terminal de Contrecoeur**, un projet d'extension du territoire de l'APM sur un site acquis de longue date, sur la commune de Contrecoeur. Bien que l'APM se soit engagée très tôt dans une démarche de dialogue avec les riverains du site d'implantation, son acceptation n'est pas évidente sur le long terme. Le projet demeure une « page blanche » sur lequel pèsent de nombreuses incertitudes tant sur la manière de concilier au mieux un nécessaire développement économique et la préservation de la qualité de vie que sur la façon dont peuvent être approchées les parties prenantes et leurs besoins.

# PARTIE 1 : LA GESTION ADAPTATIVE DE LA RESSOURCE

## Préambule

La Commission Mixte Internationale (CMI), organisme binational, a pour mission de régir l'utilisation des eaux communes entre les Etats-Unis et le Canada. Si des niveaux d'eau extrêmes sont constatés par l'un de ses trois bureaux de contrôle, la CMI met en œuvre des études binationales afin d'en comprendre les causes et d'en réduire les impacts négatifs. Ces productions ont valeur d'avis aux gouvernements, seuls détenteurs du pouvoir décisionnaire.

La récurrence des niveaux d'eau extrêmes de ces dernières années ont conduit la CMI à préconiser la réalisation d'une évaluation continue afin de pouvoir adapter les plans de régularisation des eaux sans nécessiter la réalisation d'études coûteuses. En théorie, la gestion adaptive est un processus structuré et itératif destiné à améliorer continuellement les résultats de gestion grâce à l'apprentissage des effets des précédentes politiques. Elle consiste à « imaginer à quoi ressemblera le futur à l'aide de modèles sophistiqués, mettant en relation des variables physiques et la manière dont elles se répercutent sur les autres composantes de l'écosystème » (Jean-François Quentin, Environnement Canada). Si le concept est largement soutenu, la mise en œuvre de la démarche présente plusieurs difficultés liées à son caractère novateur : pérennisation de son financement, soutien des parties prenantes, validité des modèles testés etc...

Le Port de Montréal, tributaire des niveaux d'eau pour le développement de son activité, est partie prenante au processus. A ce titre, il a souhaité soumettre la démarche de gestion adaptive au regard international et multidisciplinaire de IAGF à travers plusieurs questionnements concernant :

- l'adéquation de la démarche aux enjeux
- le caractère visionnaire des besoins à venir
- l'obtention d'un large soutien auprès des parties prenantes
- la pérennité de cette approche de gestion

## Introduction

La démarche initiée par la CMI témoigne d'une prise de conscience qui a été saluée par l'ensemble du panel : nos sociétés en mouvement perpétuel nécessitent d'adapter constamment nos modes de gestion. De ce point de vue, le concept de gestion adaptive a été qualifié d'exemplaire et mérite d'être porté comme tel à l'international. Les membres ont ainsi souligné la nécessité de poursuivre ce processus dynamique, sous peine de lui faire perdre toute sa pertinence et de susciter des regrets.

Le groupe a toutefois émis quelques remarques destinées à garantir le succès de la démarche. Pour IAGF, l'approche scientifique de la gestion adaptive, telle qu'elle est conçue actuellement, gagnerait à être enrichie à plusieurs niveaux.

*NB : Pour des raisons politiques et du fait de son statut international, la CMI possède un mandat limité. Si les recommandations émises sortent parfois des prérogatives strictes de la CMI, il a semblé que ces observations s'avèreraient essentielles pour assurer une gestion durable de l'eau dans la région, capable à la fois de répondre aux besoins présents et à venir et de faire l'objet d'un consensus étendu et de long terme.*

## **Recommandation n°1 : aborder plus directement la question de la qualité de l'eau**

La CMI a été mise en place pour traiter des problèmes relatifs à la quantité, au niveau d'eau et au partage de l'eau. Les enjeux annexes sont portés par d'autres agences gouvernementales avec lesquelles la CMI collabore.

La question des niveaux d'eau est pourtant intrinsèquement liée à d'autres enjeux, à commencer par la qualité de l'eau. De plus, la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent semble moins menacée par la quantité d'eau – au sujet de laquelle les modèles climatologiques peinent à établir des prévisions – que par la pollution de l'eau qui devient une préoccupation croissante des pouvoirs publics comme des populations. Au-delà de l'eau potable, cette question se pose également du point de vue des **populations piscicoles**, de la **santé publique** (apparition de nouveaux vecteurs d'épidémies) ou de l'**accès au fleuve par les citoyens** ; autant d'enjeux qui, dans la démarche actuelle, semblent relégués au second plan. La qualité de l'eau soulève également des questions fondamentales du point de vue des interactions entre la ville, le port et le fleuve. **Les bénéfices de la démarche adaptative existante gagneraient donc à être étendus à une gestion plus globale, intégrant des préoccupations plus larges quant à l'avenir de la ressource.**

## **Recommandation n°2 : intégrer de nouvelles sources d'information**

Les données climatiques, autour desquelles sont orientés les modèles actuels, s'avèrent incertaines et insuffisantes pour prédire les besoins de demain. Pour IAGF, **une gestion adaptative se doit d'être interdisciplinaire, en intégrant des données relatives aux dimensions humaines, sociales, voire religieuses, qui peuvent être collectées à l'aide d'une étude fine de l'histoire et la culture des lieux et des sociétés.**

► L'histoire longue étudiée par l'archéologie montre que les facteurs climatiques ne sont pas les principaux facteurs à l'œuvre dans les évolutions des pratiques, des modes d'habiter, des cultures des populations. Dans le cas de l'Île de Pâques (Océan Pacifique), l'abandon des sites d'habitat et des cultures a été longtemps expliqué par les évolutions climatiques, alors qu'une multiplicité de facteurs sont en réalité intervenus : économiques, politiques, démographiques, etc...

Les dimensions éthiques, religieuses et spirituelles ont ainsi leur importance pour comprendre le rapport des sociétés à leur environnement. Dans la région du Saint-Laurent, où les populations autochtones ont maintenu un fonctionnement social relativement traditionnel, cette approche est essentielle pour comprendre la manière dont elles ont divinisé leur environnement.

► Dans le cas de l'exploitation de la bauxite au Vietnam, c'est la communauté catholique vietnamienne qui a été la plus engagée pour défendre un positionnement politique, justifié par des enjeux environnementaux.

Les territoires sont façonnés par des archives orales, savoirs anciens, infrastructures ou objets témoignant de paysages ou de modes de vie passés. Différents outils permettent d'accéder à ces données, allant du travail de terrain (1) aux méthodes de recherches archéologiques (2).

► (1) La MARP (Méthode Accélérée de Recherche Participative) a été déployée en Afrique de l'Ouest dans le cadre de la planification de projets. Abandonnée aujourd'hui, elle avait la force de combiner des méthodes scientifiques et des connaissances sur le passé. Tout projet commençait par un profil historique des villages concernés, à travers de nombreuses informations historiques (inondations, feux de brousse etc.). S'ensuivait alors un travail de terrain auprès des populations, afin d'entendre l'histoire racontée par les habitants. Cette méthode a notamment permis à la SOGED, gestionnaire du barrage de Diamma, de restaurer les chemins d'arrivée d'eau dont un village disposait auparavant.

- (2) Les cartes archéologiques représentent une forme de mémoire inscrite exploitable car elles permettent de conserver une trace des différentes implantations et des réseaux. Au Proche-Orient, des conduites drainantes souterraines ont été remises en eau pour irriguer des jardins. De même sur le Rhône, les relevés bathymétriques révèlent régulièrement de nouveaux vestiges éclairant sur les populations qui se sont installées le long du fleuve. La prospection géophysique permet également de détecter des ouvrages comme des paléochenaux et d'anciens canaux.

### **Recommandation n°3 : associer toutes les parties prenantes à la création d'une vision commune**

Pour améliorer la gestion intergouvernementale comme pour obtenir l'adhésion des citoyens, IAGF recommande de repenser la démarche en commençant par l'établissement d'une vision commune et de long terme de l'avenir de la ressource. Davantage que l'adhésion, c'est l'inclusion des parties prenantes très en amont du processus qui doit être recherchée.

#### **a- Accroître le dialogue inter-institutionnel**

Dans un contexte de gouvernance multipartite complexe tel que celui des Grands Lacs et du Saint-Laurent, une volonté politique forte, alimentée par des mécanismes efficaces, doit permettre de **sceller l'existence d'une communauté de destin autour de la ressource**. Bien que la CMI possède une tradition de coopération intergouvernementale fortement ancrée liée à son statut international, cette particularité ne la prémunit pas contre les dissensus et blocages institutionnels. Ainsi, la stabilité des échanges entre les provinces canadiennes semblent parfois plus délicate à assurer qu'entre les deux gouvernements fédéraux.

- Dans le cas de l'OMVS, c'est la prise de conscience par les Etats – représentants de l'intérêt général – de l'existence d'une communauté de destin autour du cours d'eau, qui a permis d'établir une telle structure capable de produire du consensus et de dépasser les blocages. Celle-ci est organisée autour de trois éléments fondamentaux : des textes engageants au niveau supranational ; une organisation institutionnelle claire, des outils scientifiques capables d'appuyer les décisions.

Trois cercles décisionnels coexistent : lorsque les experts ne s'entendent pas sur un sujet, ce dernier est porté au Conseil des Ministres, qui prend ses décisions par consensus. En dernier recours, la Conférence des Chefs d'Etat vient à bout des dissensus les plus importants.

La reconnaissance de l'intérêt de la majorité n'est toutefois pas acquise : le projet actuel du barrage de Koukoutama (puissance de 300 MW) est actuellement bloqué suite à l'identification d'une menace sur une population de singes.

#### **b- Associer les parties prenantes à la construction de la démarche**

Afin que cette vision puisse être partagée plus largement par l'ensemble des parties prenantes, dont les citoyens et organisations environnementales, il convient de les associer très en amont, à la fois à la construction d'un rêve collectif et à la collecte des données.

La légende fait partie du fleuve et lui permet de jouer son rôle d'intégration sociale, mentale, imaginaire, artistique. Le Mékong, le Gange, le Brahmapoutre ou le Nil, constituent ainsi des mythes structurant pour leur territoire. Dans le cas des Grands Lacs et du Saint-Laurent, une légende unifiant ces étendues d'eau est à construire à partir des valeurs des populations qui l'habitent. Cette vision peut être prise dans son sens littéral et être construite à l'aide d'outils artistiques ou de maquettes. Elle peut également passer par les sentiments ou l'émotion. A cet égard, la sensibilisation auprès des plus jeunes est un élément clef.

Une démarche est plus à même d'assurer l'adhésion des citoyens, si elle est issue du territoire plutôt que si elle est imposée par les autorités. En Australie, les agriculteurs riverains de la rivière Darling se sont ainsi vivement opposés à la posture scientifique proposée par les autorités pour gérer la ressource. Grâce à la diversification des données suggérée plus haut, les citoyens deviennent acteurs de la création d'un modèle qu'ils peuvent dès lors s'approprier plus facilement.

Pour IAGF, il serait également pertinent de mieux intégrer la voix des populations autochtones. Les dispositifs légaux actuels, prévus par un système juridique développé en parallèle de l'industrialisation et de la naissance du capitalisme, ne sont pas suffisants pour assurer une véritable inclusion. La méthode de participation devrait être améliorée continuellement avec l'appui de philosophes, anthropologues, chefs spirituels et juristes, afin de permettre aux communautés autochtones de prendre pleinement part au débat.

Dans la même logique, en cas de contestation, IAGF recommande que les opposants soient associés très en amont du processus. Les oppositions nées à l'échelle locale sont aujourd'hui relayées très rapidement et peuvent facilement acquérir une portée internationale.

Cette approche par la vision collective a plusieurs bénéfices :

- elle contribue à assurer la prédominance de l'intérêt général sur les intérêts particuliers, malgré la pluralité des voix qui peuvent s'exprimer.
- elle permet de changer de discours sur le fleuve et de lui donner de la valeur. L'eau étant abondante dans la région, cette valeur semble aujourd'hui insuffisamment reconnue auprès des citoyens des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Valoriser le fleuve prépare également les esprits à l'idée d'une ressource limitée, et à la fin de la gratuité de l'eau.

#### **Recommandation n° 4 : Préciser la notion d'adaptation**

L'adaptation peut désigner des logiques différentes. Faut-il adapter la nature à l'Homme, ou certaines pratiques humaines doivent-elles respecter les nécessités naturelles ? Cela implique également de définir la posture adoptée vis-à-vis du changement climatique : faut-il lutter contre ou s'y adapter ? Le point de vue adopté par la CMI devrait être plus clairement explicité en introduction de la démarche.

Pour IAGF, les deux démarches peuvent coexister, la stabilisation des niveaux d'eau pouvant s'accompagner d'une adaptation de l'homme au milieu et à ses fluctuations. Cette précision serait également l'occasion pour la gestion adaptative d'attaquer de front la question des économies d'eau.

De fait, cette gestion adaptive des usages existe déjà parmi les partenaires de la démarche. L'adaptation de la navigation constitue l'un des axes stratégiques du Port de Montréal, qui met en valeur la navigation électronique afin de lier le chargement des navires aux niveaux d'eau. L'idée est de réduire la marge d'erreur en préservant la sécurité de la navigation, et de moins pomper l'eau du fleuve pour maintenir une colonne d'eau artificielle.

#### **Recommandation n°5 : définir l'horizon raisonnable de la prévision**

IAGF appelle à déterminer précisément quel est « l'horizon raisonnable » de la prévision », en privilégiant l'échelle temporelle du cycle - pour lequel nous disposons de données météorologiques - à celle de la tendance, étudiée par les modèles climatologiques.

Si ces modèles de long terme (notamment ceux étudiés par le GIEC) ont une utilité avérée dans de nombreuses régions du monde, il a semblé que la prépondérance de cette optique dans la démarche de la CMI ne se justifiait pas. Les Grands Lacs et le Saint-Laurent constituent des zones intertropicales où les horizons semblent encore

très incertains quant à la quantité d'eau disponible à long terme. Du fait de cette incertitude, les modèles conçus s'avèrent parfois plus complexes que la réalité, rendant impossible l'établissement de règles de gestion efficientes et pérennes.

La gestion adaptative pourrait ainsi :

- accentuer ses prévisions à 3 ou 4 jours mais aussi à l'échelle des saisons.
- étudier davantage les événements extrêmes. Ce dernier point implique également d'anticiper **les demandes de solidarité**. La réglementation n'autorise pas aujourd'hui les ponctions dans les réserves d'eau des Grands Lacs et du Saint-Laurent. L'hypothèse devrait pourtant être étudiée dans un contexte où certaines régions d'Amérique du Nord connaissent des pénuries d'eau de plus en plus récurrentes et critiques.

*NB : Le 21 juin 2016, la requête formulée par la ville de Waukesha (Wisconsin), consistant à détourner de l'eau du Lac Michigan pour assurer l'approvisionnement municipal, a été approuvée à l'unanimité par le Great Lakes Compact Council, représentant les gouverneurs des huit états riverains des Grands Lacs. La ville de Waukesha devient la première collectivité située hors du bassin des Grands Lacs à obtenir l'autorisation de prélever de l'eau de ces réserves, depuis la signature du Great Lakes Compact (2008) par lequel les états américains et les provinces canadiennes avaient exclu tout transfert d'eau hors du bassin.*

En réorientant la gestion adaptative sur la réalité davantage que sur des hypothèses, la redéfinition des échelles temporelles semble plus pertinente en termes de gestion. Elle replace en effet le curseur sur la gestion des usages de la ressource et sur l'adaptation de ces usages aux contraintes réelles.

## PARTIE 2 : CONTRECOEUR

### Préambule

Le Port de Montréal est confronté à un problème d'espace ; à l'image de nombreux ports du monde depuis l'avènement de la conteneurisation il y a plus de cinquante ans. Les quais, hangars et équipements portuaires doivent ainsi être progressivement adaptés, abandonnés ou reconstruits. Pour répondre à la demande attendue et en prévision d'un manque d'espace pour les opérations conteneurisées sur l'île de Montréal, l'Administration portuaire prend le risque, calculé, de construire une zone portuaire éloignée de son périmètre d'exploitation actuel.

La nouvelle zone portuaire s'implante dans une communauté dans laquelle l'APM était, depuis la fin des années 80, présente de manière très discrète. Alors que chaque mètre carré occupé par le port sur l'île de Montréal se réinvente dans un territoire portuaire bien établi, le développement d'un nouveau terminal à conteneurs prévoit une expansion significative qui marquera une transformation importante du paysage et de la vie des citoyens de Contrecoeur. A terme, le port deviendra un voisin industriel majeur, visible et bien plus présent que par le passé.

Comme tout développement portuaire en zone aménagée, qu'elle soit industrielle ou urbaine, ce projet nécessite d'être accepté socialement. L'Administration Portuaire de Montréal a engagé très tôt une concertation publique étendue. L'acceptabilité sociale acquise jusqu'à présent nécessite toutefois d'être alimentée continuellement afin de gérer au mieux la transition entre l'annonce et la réalisation effective de ce nouveau terminal.

Les questions posées au groupe par l'APM ont concerné :

- les éléments incontournables d'un plan de relations citoyennes réussi
- le maintien d'une adhésion des populations au projet au de la phase de développement et d'implantation
- les bonnes pratiques existantes pour concilier développement économique et qualité de vie du milieu
- les manières et outils existants pour concilier des besoins des différentes parties prenantes (Port, milieux naturels, citoyens etc.)

### Introduction

La précocité de la démarche engagée par l'Administration Portuaire auprès des populations concernées par le projet, ainsi que la méthode sur laquelle elle s'appuie, dénotent une solide culture d'ouverture de la part de l'APM.

Les expériences internationales réalisées à l'étranger ont toutefois conduit le groupe à formuler plusieurs remarques qui sont appelées à compléter le processus engagé. Ces observations vont de la manière dont est présenté le projet, au choix de niveau de discours en passant par l'identification des parties prenantes impliquées et des outils de dialogue à mettre en œuvre.

## Recommandation n°1 : Globaliser le projet

IAGF est convaincu que l'APM devrait saisir l'opportunité qu'offre Contrecœur pour construire un projet véritablement fédérateur, en unissant Montréal et son extension à Contrecœur. En effet, l'enjeu du projet ne se situe pas au niveau de Contrecœur, mais du Port, qui ne pourra survivre à la concurrence à venir sans cette extension. Derrière le port, c'est Montréal, voire le Québec et le Canada qui en pâtiront. Au cœur de la fondation historique de la ville et de la nation, le port représente une entrée, un point d'arrivée pour les migrants qui font l'histoire. Il constitue encore aujourd'hui un noyau dur de la ville de Montréal et un moteur de l'économie régionale, et doit à ce titre retrouver son statut de pilier de l'identité collective. En tant qu'élément essentiel de ce projet global et tourné vers le futur, Contrecœur doit parvenir susciter de la fierté.

Plusieurs suggestions ont été émises :

- Le fleuve doit être valorisé comme l'élément fédérateur de cette fierté collective
- Les commémorations prévues en 2017 représentent à cet égard une excellente occasion de mettre en valeur le Port comme un acteur tourné vers le futur, davantage que de glorifier la nostalgie.
  - Le Port peut s'inspirer d'initiatives lancées sur l'Armada de Rouen par exemple, où les plus beaux voiliers du monde attirent 3 à 4 millions de visiteurs, avec des évènements, des défilés qui placent le port au centre d'un rêve. A Lyon, un ancien local portuaire a été transformé en musée, tandis qu'une biennale d'art a été créée dans un ancien silo à sucre.
- En outre, à Montréal, malgré les initiatives existantes<sup>1</sup>, la dimension pédagogique de la communication portuaire semble encore insuffisante pour expliquer le fonctionnement du port et la multiplicité des métiers qui interviennent. Ainsi, un projet pourrait être porté avec les écoles sur le thème de « Qu'est-ce que mon fleuve ? », auprès d'un réseau d'enfants de plusieurs pays. Des visites du port et de la salle de contrôle des écluses pourraient être plus fréquentes. En outre, la visite du Musée de Pointe-à-Callières présente aujourd'hui une stratigraphie détaillant l'histoire du port, sans toutefois intégrer son histoire récente. Les panélistes ont ainsi émis l'idée d'intégrer à cette chronologie les développements récents du port.
  - En Australie, de nombreuses démarches ont pour objectif de faire découvrir la diversité et le caractère exceptionnel de la faune et de la flore régionale. Le sentiment de fierté est ainsi travaillé dès le plus jeune âge.
- Créer un lien porteur de sens entre les différents espaces portuaires, en mettant en avant Contrecœur comme une extension de ville qui retourne vers la campagne et en se réappropriant le fleuve situé entre ces deux espaces, ou encore grâce à une piste cyclable reliant les deux sites.
- Faire de la caractéristique du Port, très étendu, un atout à travers la création d'un Master Plan témoignant d'une logique globale de l'aménagement. Le projet doit établir le lien avec l'aménagement urbain à l'échelle de la ville : comment le fleuve, en tant que corridor du Grand Montréal, est-il relié aux autres développements potentiels (voies rapides, universités...) ? Un tel Master Plan global constitue un outil pour convaincre les citoyens sur la manière dont leurs objectifs rejoignent ceux de l'Administration Portuaire de Montréal.
- créer une fondation qui dépasse le seul Port de Montréal en intégrant d'autres acteurs, et qui pourrait même devenir une Fondation du Saint-Laurent.

---

<sup>1</sup> Telles que la campagne « livré par navire, merci mon fleuve », initiée par la SODES.

- La Fondation Total a ainsi créé un centre de recherches au Gabon, l'un des grands producteurs de pétrole d'Afrique. Celui-ci, entièrement financé par Total, est destiné à la santé et ne traite pas de pétrole.

### Recommandation n°2 : Visualiser le projet

Le Port doit donner à voir ses activités, il doit aussi être intégré comme quartier de ville à part entière. Sur les installations en activité, les couleurs et la nature ne semblent pas suffisamment présentes. IAGF recommande de paysager davantage le port, ainsi que Contrecœur. **La présentation d'images ou de maquettes** permettrait au public de visualiser une conception d'ensemble du site et ses efforts paysagers, et par là même de diminuer leurs inquiétudes.

D'autres pistes ont été émises :

- aménager des accès directs aux rives du Saint-Laurent, en plein cœur de ville
- transformer des bâtiments industriels avec l'aide des plus grands architectes du monde se révèle également un levier extraordinaire pour permettre la réappropriation par les habitants du patrimoine portuaire.

- A Gênes, où les montagnes environnantes réduisent les possibilités, un port virtuel a été conçu afin que chacun puisse visiter les futures installations. A Singapour, une représentation étapes par étapes des évolutions a également été développée. Offrir cette vision est incontournable pour gagner l'appui des populations. Différents moyens sont envisageables, d'outils 3D à des représentations plus réelles en passant par un film dont l'affiche serait « Montréal 2 » et qui intègrerait Contrecœur.

### Recommandation n°3 : Rassurer en montrant ce qui ne change pas

Tout changement est porteur d'angoisse : il convient donc de démontrer que tout n'évoluera pas, et que les changements se feront dans un sens positif, dans le respect de ce qui était et dans la poursuite de la logique existante. Il faut parvenir à démontrer que « changer est nécessaire pour que l'essentiel demeure » en ayant à l'esprit plusieurs éléments.

- Le paysagisme consiste à faire évoluer un espace sans en trahir sa nature.
- Le port doit pouvoir se prévaloir des transformations réussies par le passé afin de s'appuyer sur un capital de confiance.
- **Tout projet de développement doit être assorti d'une stratégie de sortie.** Celle-ci permet de faire prendre conscience aux populations que d'autres projets suivront celui qui les concerne, le Port de Montréal étant contraint de s'adapter en permanence aux besoins du marché.

### Recommandation n°4 : Enrichir le dialogue en passant de la participation à l'inclusion

Le Port de Montréal fait déjà preuve d'une démarche de concertation exemplaire avec ses parties prenantes. IAGF appelle cependant à être encore plus ambitieux à travers la mise en place d'une approche d'inclusion ascendante, et en prenant en compte certaines remarques :

- La compensation, qui implique la culpabilité, doit être remplacée par la notion de bénéfice partagé. Le changement est motivé par une recherche de résultats positifs pour la société, non seulement économiques, mais également en termes de qualité de vie ou encore de relation avec la nature. Le Port de Montréal doit ainsi démontrer sa capacité, née de son savoir-faire, à partager les bénéfices de l'extension de Contrecœur.

- Le dialogue doit être appréhendé par le développeur du projet comme une opportunité pour améliorer le processus et non comme un coût. Les expériences internationales prouvent que se montrer à l'écoute se révèle toujours constructif. Il s'agit également d'un impératif pour résoudre le problème du temps long en démocratie, dans laquelle la succession des mandats limite la capacité à privilégier l'intérêt général dans le temps. Le dialogue entretient la confiance malgré les changements de politiques et dote à ce titre le long terme de valeur.

- les institutions doivent apprendre à s'adapter à la nécessité d'établir un dialogue permanent avec les habitants

► A Hambourg, des projets de plusieurs dizaines d'années ont pu se poursuivre grâce à la capacité des institutions à faire perdurer le dialogue en dépit des changements de majorité. Ainsi, le processus de conversion du port, d'une vingtaine d'années, a donné lieu à un réinvestissement progressif de la ville sur zones portuaires. Le besoin d'entretenir le dialogue pendant ce processus a entraîné des mutations institutionnelles : le responsable des infrastructures est ainsi devenu responsable du développement urbain, tandis qu'une équipe pluridisciplinaire a été créée afin de développer de nouveaux outils de communication à destination des citoyens.

A Montréal comme à Hambourg, le fleuve traverse la ville d'Ouest en Est, et une section longitudinale de la ville est exploitée par l'autorité portuaire. Tout développement sur cette portion étant intrinsèquement lié au fleuve et au port, il est probable que ces évolutions influeront sur le fonctionnement institutionnel global de la ville. L'administration portuaire aura ainsi à assumer un rôle prépondérant dans les développements économiques, écologiques et urbains. Au-delà de sa seule fonction de corridor de transport, le Saint-Laurent devrait être compris dans sa globalité, comme une « anthroposphère fluviale ».

- Il s'agit également de se montrer inclusif en intégrant les populations indirectement touchées par le développement portuaire. Les représentants des Premières Nations ont ainsi leur mot à dire. L'éducation nationale également, car les enfants seront les premiers affectés par les changements. Un concours de dessin pourrait ainsi porter sur le port, les bateaux voire sur l'extension portuaire.

- Le Port doit répondre non seulement aux droits que les communautés peuvent revendiquer, mais également à leurs envies. Ce type de discours résonnerait sans doute davantage auprès des communautés autochtones.

► Au Sénégal, la notion de droit est très approximative chez certaines populations qui ne disposent pas d'une bonne connaissance des textes. Dans le cadre de la conduite de projets, deux types de démarches sont associées. Des mesures d'atténuation, basées sur le droit et relevant parfois de la législation internationale, sont tout d'abord élaborées. Parallèlement, un plan de mesures d'accompagnement est établi afin de regrouper les envies et les *desiderata* des populations, qui peuvent être différents des obligations réglementaires. Ce deuxième volet représente parfois un montant bien supérieur à celui consacré aux mesures d'atténuation.

► L'aménagement hydroélectrique de La Grande a suscité l'adhésion des descendants des Premières Nations qui éprouvent une certaine fierté à participer à l'administration de la Grande Rivière. En effet, le turbinage multiplie par huit la force de l'eau, essentielle à leurs yeux.

#### **Recommandation n°5 : Dépasser le face à face APM vs Société civile**

Au regard ce qui a pu être observé, il existe une certaine dissymétrie entre une entité très identifiée, constituée de l'Administration Portuaire de Montréal, de ses conseillers, de ses bureaux d'études et de ses consultants, et une masse relativement informe de parties prenantes, dotées de points de vue et d'intérêts très divers. Pour IAGF, cette dissymétrie ne peut qu'engendrer une difficulté de dialogue.

Deux risques politiques existent pour le projet. Il pourrait être pris en otage lors des élections municipales en novembre 2017, menant à une situation de confrontation stérile et inextricable. Au contraire, en cas de consensus partagé par les différents partis, le projet est également susceptible d'être utilisé comme un moyen de lutter contre le système gouvernemental.

Plusieurs pistes d'action ont été proposées :

- étudier davantage la sociologie des organisations qui font face à l'administration portuaire, afin de déployer des stratégies de négociations et de concertations adaptées.
- financer des groupes environnementaux afin qu'ils réalisent des contre-analyses.
  - Le projet WIPP de stockage de déchets nucléaires au Nouveau-Mexique a par exemple donné lieu au financement d'une organisation appelée the Environmental Evaluation Group, contestataire du projet, afin de leur permettre de réaliser des contre-études ou d'étudier des options alternatives.
- bénéficier de l'intervention d'une tierce personne ou d'un garant pour assurer la confiance entre les interlocuteurs. L'identification d'une espèce protégée, avec le soutien des ONG environnementales, afin qu'elle devienne la mascotte du projet, favorise l'élargissement des soutiens au projet.
  - Dans l'exemple de l'enfouissement de la décharge de Montchanin, l'intervention d'une tierce personne a été sollicitée afin de faciliter le dialogue entre le promoteur du projet et les personnes concernées, qu'elles soient favorables ou non.

## Conclusion

Le port de Montréal possède cinq caractéristiques qui sont à l'image du monde d'aujourd'hui : urbain, littoral, commerçant, croissant, et fragile. Il est également affecté par le changement climatique. Au-delà des recommandations formulées à l'endroit de l'APM, ces réflexions peuvent ainsi apporter des pistes d'action transposables à d'autres endroits de la planète.