Montréal : chaînes de valeur, développement économique et déficit démocratique

Montreal: Value Chains, Economic Development and Urban Democracy

Dorval Brunelle

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/9341>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.9341](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.9341)

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Dorval Brunelle, « Montréal : chaînes de valeur, développement économique et déficit démocratique », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 63 | 2020, mis en ligne le 01 mars 2020, consulté le 25 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/9341> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.9341>

Ce document a été généré automatiquement le 25 mars 2020.

Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Montréal : chaînes de valeur, développement économique et déficit démocratique

Montreal: Value Chains, Economic Development and Urban Democracy

Dorval Brunelle

“The current period of human history can plausibly be identified not only as a global but also as an urban era”. M. Storper and A. J. Scott.

“Two important drivers of growth, productivity and jobs today (are) competitive cities and global value chains (GVCs)”. World Economic Forum.

- 1 Le texte qui suit¹ vise à explorer la question de savoir quel est l'impact économique de l'insertion de Montréal dans les chaînes de valeur globale (CVG) consécutive à l'adoption par le gouvernement fédéral d'une nouvelle politique commerciale appelée « stratégie du commerce intégratif » (SCI). Toutefois, dans la mesure où le gouvernement fédéral n'a aucune juridiction sur les villes, est-ce cette question n'est tout simplement pas hors d'ordre ? Bien évidemment, c'est loin d'être le cas, mais, pour lever cette objection préliminaire, il conviendra de faire trois choses. La première consistera à montrer en quoi et comment la politique commerciale adoptée par le fédéral en 2007 impliquera, par-delà les provinces concernées, les villes à titre de villes-seuil dans des corridors de commerce. La seconde visera à combler une lacune que l'on rencontre parfois dans des études en sociologie urbaine qui passent à côté de la prise en compte d'une des caractéristiques majeures de la globalisation à l'heure actuelle, à savoir l'insertion des villes dans les chaînes de valeur, ou chaînes d'approvisionnement globales. La troisième prendra la forme d'un rappel à l'effet que, si le gouvernement fédéral n'a aucune juridiction sur les villes, il réglemente le transport ferroviaire et il est toujours propriétaire des ports et aéroports dont les stratégies, hautement tributaires des politiques fédérales, jouent un rôle de plus en plus déterminant dans le développement des villes-seuil elles-mêmes².

- 2 Pour arriver à nos fins, le texte est partagé en quatre sections. La première présente à la suite les deux politiques commerciales adoptées par le gouvernement fédéral depuis 1985, d'abord la stratégie de promotion des exportations (SPE) dont témoignent l'adoption de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis en 1989, puis celle de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994, et ensuite la stratégie du commerce intégratif (SCI) mise en place à compter de 2007. La seconde section présente les principaux documents sur le développement économique adoptés respectivement par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), l'agglomération et la Ville de Montréal afin d'établir dans quelle mesure on y tient compte ou pas de la nouvelle politique commerciale du gouvernement fédéral. La troisième section mettra en lumière comment les stratégies issues de la SCI cheminent jusqu'au niveau de l'arrondissement et en deçà, tandis que la quatrième s'attardera à l'étude du secteur de l'Assomption Sud. La conclusion cherchera à prolonger le questionnement en direction du sens et de la portée d'une consultation citoyenne articulée autour de la notion d'acceptabilité sociale dans ce contexte.

1. De la SPE à la SCI

- 3 La politique commerciale appelée « stratégie de promotion des exportations » (SPE) a été adoptée dans la foulée du dépôt du Rapport de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, en 1985. Elle a conduit à la négociation d'accords de libre-échange à deux avec les États-Unis, à trois avec le Mexique, ce dernier ayant par la suite été relayé et transposé dans un accord intergouvernemental entre Ottawa, les provinces et les territoires intitulés l'Accord de commerce intérieur (ACI), en 1995³. Toutefois, à son arrivée au pouvoir onze années plus tard, en 2006, le nouveau gouvernement conservateur dépose un plan économique intitulé *Avantage Canada – bâtir une économie forte pour les Canadiens*, suivi d'un *Cadre de politique national sur les portes et corridors commerciaux stratégiques* (CPNPCCS), publié l'année suivante, qui adopte un « nouveau modèle commercial international couramment appelé 'commerce intégratif' »⁴. Le recours à la stratégie du commerce intégratif (SCI) marquait un important repositionnement de la part du gouvernement qui, face à l'accumulation de revers dans ses relations commerciales avec les États-Unis⁵, d'un côté, et devant la montée en puissance de la Chine et de l'Union européenne (UE), de l'autre, a choisi – sans pour autant, comme nous le verrons, remettre en cause son option continentale en matière commerciale –, de pousser à fond les négociations à l'échelle multilatérale sur ses deux façades atlantique et pacifique.
- 4 Or, autant la gouvernance issue de la SPE s'inscrivait dans un espace continental déjà intégré à bien des égards et disposant de nombreuses infrastructures routières et ferroviaires⁶, autant la poursuite de la SCI exigeait quant à elle d'importantes dépenses d'infrastructure pour soutenir l'expansion et l'approfondissement des échanges transocéaniques. En ce sens, la SPE était essentiellement orientée vers la réduction d'entraves législatives ou réglementaires en vue d'établir des normes communes à l'échelle continentale⁷, tandis que la gouvernance issue de la SCI⁸, en mettant de l'avant l'importance des chaînes d'approvisionnement – mieux connues sous l'appellation de « chaînes de valeur globales » (CVG) –, portera une attention particulière aux dépenses d'infrastructure susceptibles de faciliter et d'accélérer les échanges intercontinentaux. En ce sens, les chaînes d'approvisionnement global (*global supply chains*) ou chaînes de

production (*commodity chains*) et le « commerce intégratif » sont étroitement liés, comme le souligne le *Cadre de politique nationale* :

Ce nouveau modèle commercial international utilise des barrières commerciales plus faibles pour répartir la production dans le monde par l'externalisation et les achats off-shore afin d'optimiser l'efficacité et de réduire les coûts de chaque composante, en tirant profit des chaînes d'approvisionnement mondiales. Ces changements dans le fonctionnement des entreprises ont des conséquences significatives pour les transports. L'intensification de la concurrence au sein du marché mondial entre chaînes d'approvisionnement, grandes villes et grands blocs commerciaux régionaux intégrés a accru la pression en vue d'atteindre une échelle et une efficacité plus grandes des systèmes d'infrastructures qui appuient les grands courants commerciaux et assurent les déplacements des voyageurs internationaux » (CPNPCCS, 2007, p. 2).

- 5 À son tour, le nouveau modèle en question repose sur l'établissement d'une gouvernance qui fera appel au milieu des affaires, ainsi qu'à d'autres intervenants impliqués dans les grappes industrielles et les chaînes de valeur au niveau local. Cette gouvernance reposera sur une approche multiscalaire qui cherchera à mettre à plat les trois niveaux de gouvernement – fédéral, provincial et urbain – afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité des programmes d'action et des projets⁹. Désormais, ce sont le facteur temps et les livrables qui primeront, et c'est la raison pour laquelle les parties prenantes qui sont impliquées dans cette gouvernance seront choisies sur le terrain même de leurs pratiques quotidiennes, un choix qui, à son tour, interpellera éventuellement les villes où ces pratiques se nouent de manière concrète dans la vie de tous les jours.

C'est ainsi que le Cadre de politique nationale (CPNPCCS), adopté en 2007 et révisé en 2009, identifie trois portes et corridors : l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique – ou la Porte de l'Asie-Pacifique –, la Porte et le corridor de commerce de l'Atlantique – ou la Porte de l'Atlantique – et la Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec – ou la Porte continentale. Chaque porte et corridor sera encadré par un protocole signé par le fédéral avec la ou les provinces concernées. Et même si, pour toutes sortes de raisons électorales, sinon électoralistes, ni le Québec ni la Ville de Montréal n'ont eu droit aux largesses du gouvernement conservateur en poste à Ottawa, entre 2006 et 2015¹⁰, alors que d'importantes dépenses d'infrastructures étaient consenties à l'Ontario et à la Colombie-Britannique¹¹, il n'en demeure pas moins que le Protocole d'entente sur le développement de la Porte continentale et du Corridor de commerce Ontario-Québec (PCCCOQ), signé le 30 juillet 2007, par les ministres des Transports du Québec, de l'Ontario et du Canada a eu quant à lui d'importantes suites, mais d'un autre ordre. En effet, comme le souligne une étude réalisée par la Direction de la planification du MTQ en 2013, le Protocole, qui avait pour but de « défin(ir), entre autres choses, la vision, les objectifs, la structure de gouvernance ainsi que la stratégie de communication de la Porte continentale », conduira à la production d'une importante documentation, comme le montre l'extrait suivant :

Le cadre analytique de cette démarche de planification tripartite qui privilégiait l'approche corridor s'est traduit par l'élaboration de six études sur les infrastructures au Québec et en Ontario et d'une étude à l'échelle nationale. Huit groupes de travail ont aussi été mis sur pied pour traiter des aspects non liés aux infrastructures¹².

- 6 C'est dire que l'impact de la nouvelle politique commerciale du gouvernement fédéral au Québec, en particulier, ne sera pas tant d'ordre matériel ou pratique, mais plutôt d'ordre de l'enquête et de la prospection, une distinction qui pourrait correspondre à celle que l'on fait en anglais entre « *hard* » et « *soft gateway* » (Evans, 2008 ; Montsion,

2011). De plus, les responsables de la Porte continentale Ontario-Québec au MTQ organiseront plusieurs réunions d'échanges avec des parties prenantes issues des milieux d'affaires et des organisations syndicales. Mais quoi qu'il en soit, ce qu'il faut surtout retenir à ce propos, ce sont deux choses : premièrement, l'envergure des études consacrées aux défis posés par l'évolution du commerce mondial pour l'économie québécoise dans son ensemble et pour celle du Grand Montréal, en particulier, et, deuxièmement, l'originalité de la structure de gouvernance issue du Protocole et ses 8 groupes de travail, comme nous le montrerons plus avant¹³.

- 7 En attendant, le contexte politique changera en parallèle aux deux niveaux provincial et fédéral avec le retour au pouvoir du Parti libéral du Québec (PLQ), en 2014, et l'accession au pouvoir du Parti libéral du Canada (PLC), en novembre 2015. En suivant un ordre chronologique, la première initiative à souligner est le dépôt par le gouvernement provincial, en 2014, de sa *Stratégie maritime* dotée d'un budget de \$ 1,5 milliards, présenté comme un pilier majeur du Plan économique du Québec (SM, 2014 : 67)¹⁴. La stratégie reprend et élargit la notion de corridor de commerce en l'appliquant à l'ensemble du cours et du littoral du fleuve Saint-Laurent et à son réseau portuaire commercial stratégique : « La Stratégie maritime propose un projet qui positionne le Saint-Laurent au coeur de la relance économique du Québec » (SM, 2014 : 40). La SM prévoit, entre autres, la création de pôles logistiques définis comme un :

parc industriel multimodal où l'on regroupe des entreprises et des centres de distribution qui réalisent des activités logistiques permettant aux marchandises de transiter de manière efficiente autant sur le marché national que sur le marché international. La concentration d'entreprises dans un pôle logistique permet d'offrir des services à haute valeur ajoutée - services liés aux activités douanières et financières, à l'intégration des technologies de l'information et des communications, à l'embauche et à la formation de la main-d'œuvre, à la recherche et au développement, etc. (SM : 33).

- 8 Elle prévoit également le développement d'une quinzaine de zones industrialo-portuaires (zones IP) définies comme :

une zone industrielle à proximité de services portuaires, mais également d'infrastructures routières et ferroviaires. Cette proximité représente un avantage comparatif considérable pour les entreprises, particulièrement celles du secteur manufacturier. Pour la logistique, une zone industrialo-portuaire permet aux entreprises qui s'y implantent un accès facilité à leurs intrants et un transit accéléré de leurs marchandises vers les marchés nord-américains et internationaux (Id : 35).

- 9 Et elle prévoit enfin un soutien aux chantiers maritimes.
- 10 Le cadre de mise en oeuvre (ch 7) établit « une gouvernance souple et adaptée » placée sous la supervision d'un Secrétariat aux affaires maritimes (SM, 2014 : 60) appuyé par un Comité interministériel¹⁵. Le Secrétariat reçoit le mandat d'établir un processus de concertation interpellant l'ensemble des acteurs du milieu, « dont les instances municipales et régionales, les entreprises, les groupes environnementaux, les communautés autochtones ainsi que les citoyens et citoyennes et les différentes associations qui les représentent (...) Par ailleurs, les communautés métropolitaines, les municipalités régionales de comté et les municipalités du Québec joueront un rôle capital dans l'implantation de la Stratégie maritime, et ce, par leurs actions, leurs pouvoirs réglementaires et en tant que « gouvernements de proximité »¹⁶.

- 11 La deuxième initiative se situe dans le prolongement direct de la SM et, même si elle n'a pas eu de suite, elle mérite d'être soulignée parce qu'elle permet de mettre en lumière l'importance accordée par le gouvernement libéral à la question des pôles logistiques à Montréal, en particulier, au point de contrevenir à la réglementation municipale et à sa propre législation. Il s'agit du Projet de loi n° 85 déposé le 4 décembre 2015, Loi visant l'implantation de deux pôles logistiques et d'un corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 ainsi que le développement des zones industrialo-portuaires de la région métropolitaine de Montréal. À l'occasion du dépôt de son projet, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Pierre Moreau, en expliquait le sens et la portée de la manière suivante :

Ce projet de loi prévoit la création d'un guichet gouvernemental unique dont la mission est (...) de faciliter les projets d'investissements dans les zones industrialo-portuaires de la région métropolitaine de Montréal. Le projet de loi permettra au gouvernement de fixer, à l'intérieur de territoires définis, des règles d'urbanisme propres à favoriser l'implantation d'entreprises du secteur de la logistique. Il permettra également au gouvernement d'établir, à l'égard de ces mêmes territoires, des règles dérogeant à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles¹⁷.

- 12 Or, l'idée que le gouvernement puisse « fixer des règles d'urbanisme » et « déroger à la loi » sur la protection des terres agricoles a suscité réticences et oppositions de la part des milieux concernés avec le résultat que son adoption a été reportée. Le PL 85 est finalement mort au feuillet à la suite du déclenchement des élections, le 23 août 2018¹⁸.

- 13 La troisième initiative porte le titre « Le 'Réflexe Montréal'. Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole », signée le 8 décembre 2016. Cette entente préparait la voie à l'adoption de la Loi n°121, Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec, adoptée en mai 2017¹⁹. Lors de la présentation de son projet de loi, le ministre Coiteux avait fourni les explications suivantes :

On a articulé, autant dans le projet de loi que dans cette entente « Réflexe Montréal », les grandes propositions que nous faisons autour de trois axes (dont le premier est, D.B.) le développement de Montréal...les dispositions économiques, et (le second, D.B.) est du domaine de la gouvernance, de la prise de décision sans que cette prise de décision soit toujours assujettie à des interventions du gouvernement du Québec. Alors, là aussi, il y a une dévolution de pouvoir qui est importante (...). Il y a une grande innovation dans l'approche que nous proposons à l'égard de Montréal, qui est la suivante : ce qu'on souhaite, en même temps que l'on donne ces nouveaux pouvoirs économiques à Montréal, c'est que le gouvernement du Québec et Montréal se mettent d'accord sur les grandes priorités de développement pour qu'on puisse mieux arrimer nos actions, pour que, plutôt que de se substituer l'un à l'autre, les actions du gouvernement du Québec et les actions de Montréal en matière d'intervention économique soient complémentaires.

- 14 Cette *dévolution*, notons-le au passage, s'inscrit dans le prolongement de l'approche définie dans la Stratégie maritime qui souligne l'importance d'un positionnement sur les chaînes de valeur et du renforcement du rôle de Montréal en tant que ville-porte ou ville-seuil, et de nœud dans un corridor de commerce. Cela dit, rien de nous permet de penser que ces mesures auront pour résultat d'accroître la démocratisation et la participation des citoyens à la décision, bien au contraire comme le confirme l'abolition

du référendum d'initiative citoyenne en matière de développement urbain et l'absence de mécanismes de consultation dans la loi (Metaxas, 2017).

- 15 La quatrième et dernière initiative est annoncée par le gouvernement fédéral cette fois, lors du dépôt du Budget 2017 dont les chapitres 1 et 2 nous intéressent tout particulièrement. Le chapitre 1 crée Innovation Canada qui établira six tables sectorielles de stratégies économiques, des stratégies fondées sur une approche en termes de « chaîne de valeur » avec mandat d'accélérer l'innovation en créant « un petit nombre de supergrappes »²⁰. À cette fin, le budget prévoit la création d'un Fonds stratégique pour l'innovation, doté de \$ 1,26 milliard sur cinq ans. Quant au chapitre 2, il établit l'Initiative de corridors de commerce en reprenant à son compte la notion de « porte d'entrée » (*gateway*) de Transport Canada tout en créant un nouveau Fonds national des corridors commerciaux²¹. Parmi les recommandations issues du Comité sur le transport et la logistique et datées du 14 juin 2019, on peut relever les suivantes :
- 16 **Recommandation 1**
« Que le gouvernement du Canada travaille avec les gouvernements provinciaux et municipaux ainsi que le secteur privé pour faire des investissements plus stratégiques dans des projets visant à relier le Canada d'un océan à l'autre et appuyant la fluidité des transports et des chaînes logistiques performantes ».
- 17 **Recommandation 13**
« Que le gouvernement du Canada collabore avec le gouvernement du Québec et l'ensemble des intervenants, incluant la Corporation de Gestion de la Voie Maritime du Saint-Laurent, les ports, les exploitants maritimes et les entreprises, afin d'accroître la promotion du corridor de commerce Saint-Laurent-Grands Lacs à l'échelle internationale ».
- 18 **Recommandation 14**
« Que le gouvernement du Canada redouble d'efforts pour promouvoir le Corridor de commerce Saint-Laurent-Grands Lacs à l'échelle internationale » (Gouvernement du Canada, Rapport 2019 : 4).
- 19 Il est intéressant de souligner, pour établir un premier lien avec les développements qui vont suivre consacrés à Montréal, que les recommandations du Comité rejoignent les conclusions de l'analyse consacrée au corridor du St-Laurent et à ses perspectives de croissance issues de la recherche effectuée par CPCS Transcom pour le Ministère des transports du Québec (MTQ), en 2013²².
- 20 Par ailleurs, il y a d'autres initiatives qui touchent de manière incidente à notre sujet, comme c'est le cas pour l'*Énoncé économique de l'automne 2016* qui fait état de l'intention du gouvernement d'établir une nouvelle Banque de l'infrastructure du Canada (BIC) chargée d'investir au moins 35 milliards de dollars sur 11 ans au moyen de prêts, de garanties de prêt et de participations au capital d'entreprises. Ici encore, la BIC est appelée collaborer avec tous les niveaux de gouvernements, c'est-à-dire « avec des partenaires d'investissement provinciaux, territoriaux, municipaux, autochtones et du secteur privé dans le but de transformer la façon dont l'infrastructure est planifiée, financée et mise en place au Canada »²³.
- 21 Ce rapide tour d'horizon étant effectué, nous allons passer à l'étude du Grand Montréal.

2. La CMM, l'Agglomération et la Ville de Montréal : les principaux documents en matière de développement économique

- 22 En incluant le gouvernement du Québec, la responsabilité en matière de développement économique pour le Grand Montréal est partagée en 5 niveaux où chaque niveau doit établir ses priorités en tenant compte des politiques et directives issues du niveau supérieur. Le Tableau 1 ci-dessous met en parallèle ces niveaux avec leurs livrables.

Tableau 1. Le développement économique sur le territoire de la CMM : niveaux et livrables

Niveaux d'intervention	Livrables
Gouvernement du Québec	<ul style="list-style-type: none"> Stratégies et politiques Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)
Communauté métropolitaine de Montréal	<ul style="list-style-type: none"> Plan métropolitain de développement économique (PMDE) Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD)
Agglomération de Montréal	<ul style="list-style-type: none"> Schéma d'aménagement et de développement (SAD)
Ville de Montréal	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'urbanisme (PU) Programme particulier d'urbanisme (PPU)*
Arrondissements	<ul style="list-style-type: none"> Règlements

(*) « En plus des grands projets urbains identifiés dans le Plan de développement de Montréal, l'administration municipale élabore des programmes particuliers d'urbanisme (PPU) afin de préciser les orientations d'aménagement de certains territoires spécifiques » (tiré du site de la ville).

- 23 Compte tenu de la répartition des compétences entre les différentes instances politiques et administratives de Montréal en tant que ville-région, il convient de présenter à la suite les deux principaux plans de développement adoptés par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) : le Plan métropolitain de développement économique (PMDE), dont la troisième version couvrant les années 2015-2020, a été adoptée le 30 avril 2015, et le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), adopté en 2011 – entré en vigueur en 2012 –, qui a pour objectif « d'encadrer le contenu du Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal (SAD) »²⁴. La différence entre les deux documents tient au fait que le premier définit les grandes lignes du développement alors que le second précise les formes et modalités d'interventions dans des secteurs et domaines précis avec des objectifs chiffrés²⁵.
- 24 Ajoutons, pour faire bonne mesure, que tous ces plans ont fait l'objet de consultations publiques qui avaient pour objectif d'informer la population et de recueillir commentaires et critiques. À cet égard, la CMM se fait un point d'honneur d'appliquer une démocratie citoyenne et de souscrire à une gouvernance ouverte et transparente à l'échelle métropolitaine, comme le montre la présence de l'Agora métropolitaine – un mécanisme de suivi du PMAD composé d'élus et de citoyens –, dans le schéma ci-dessous. Cela dit, la légitimité du schéma en question est loin d'être clairement établie pour deux raisons : premièrement, parce que le statut de certaines parties prenantes, notamment celui de la Table Québec-Montréal métropolitaine pour l'aménagement et

le développement (TQMMAD), est très imprécis et, deuxièmement, parce que plusieurs d'entre elles comme les grappes, Montréal International et le Conseil emploi métropole, font également partie du « modèle montréalais », qui a pour objectif d'établir une collaboration soutenue entre acteurs économiques-clé et représentants de gouvernements, sans représentation citoyenne. Or, le modèle en question n'est même pas mentionné dans le Document de présentation de la CMM 2018, alors qu'il occupe une place centrale dans le dernier PMDE qui, de son côté, ne mentionne pas le schéma de gouvernance métropolitaine.

Schéma 1. La gouvernance métropolitaine

Source : Document de présentation de la CMM 2018, p.18. En ligne : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20180221_DocPresentation.pdf

- 25 Le PMDE 2015-2020 réaffirme l'approche antérieure de sa stratégie de développement économique fondée sur deux piliers : la stratégie des grappes industrielles et le rôle de Montréal International pour attirer les investissements étrangers et promouvoir la ville-région à l'international. À ceci la nouvelle mouture ajoute l'objectif de promouvoir Montréal en tant que « ville intelligente » et présente un modèle de collaboration entre principaux partenaires économiques appelé « modèle montréalais ».
- 26 Le plan relève les huit mêmes défis que les fois précédentes : (1) une faible productivité ; (2) un taux de diplomation universitaire faible ; (3) une inadéquation entre l'offre main d'œuvre et les besoins des entreprises ; (4) un taux insuffisant d'investissements privés ; (5) des espaces industriels non mis en valeur ; (6) une infrastructure de transport déficiente ; (7) un positionnement dispersé à l'international ; et (8) des industries créatives sous-exploitées. Pour surmonter ces défis, comme l'illustre le Tableau 2 ci-dessous, le plan propose les trois axes d'intervention suivants : miser sur les forces de l'économie, optimiser les facteurs de production ; et assurer une cohérence métropolitaine.

Tableau 2. Synthèse de la stratégie du PMDE 2015-2020

Axe 1 – Miser sur les forces de notre économie : <ul style="list-style-type: none"> • appuyer le développement des grappes métropolitaines • soutenir la consolidation des industries de l'économie créative • faire la promotion de la plaque tournante logistique
Axe 2 – Optimiser nos facteurs de production : <ul style="list-style-type: none"> • stimuler les investissements privés • doter la métropole d'une main-d'œuvre de haut calibre
Axe 3 – Assurer une cohérence métropolitaine : <ul style="list-style-type: none"> • Faire de la région métropolitaine de Montréal un chef de file mondialement reconnu parmi les régions intelligentes • mobiliser les acteurs économiques de la métropole

Source : PMDE 2015-2020, p. 65.

- 27 Il y a deux courtes réflexions à tirer de ces axes pour les fins d'une analyse qui cherche à lier le développement économique, les CVG et la démocratie urbaine²⁶. La première de ces réflexions porte sur l'Axe 1 et la promotion de la plaque tournante logistique, une orientation qui occupe une place importante dans la stratégie économique de la CMM et qui, ce faisant, accorde un rôle déterminant à CargoM dans la stratégie en question²⁷. La seconde réflexion concerne l'Axe 3 sur la « cohérence métropolitaine » qui renvoie à l'engagement de « tenir une rencontre bisannuelle des acteurs du modèle montréalais » (PMDE 2015-2020, p. 65). Comme le montre le Schéma 2 ci-dessous, la place centrale – le « cœur » du modèle selon l'expression consacrée – est occupée par les dix grappes industrielles²⁸ entourées de six acteurs : les 3 niveaux de gouvernement – fédéral, provincial et CMM –, Montréal International, le secteur privé représenté par la CCMM et les autres chambres de commerce, ainsi que le Conseil emploi métropole (CEM) qui est un « regroupement de représentants du marché du travail de la région métropolitaine du recensement de Montréal »²⁹. Or, ni les critères de sélection de ces acteurs ni les objectifs du partenariat envisagé ne sont explicités, un commentaire qui s'applique au modèle lui-même, mais également au CEM, des questions qui en sollicitent une autre concernant cette fois le rôle et le statut de ce « modèle » au regard de la gouvernance métropolitaine à laquelle il a été fait allusion plus tôt. À la vérité toutefois, la question concernant le statut des deux schèmes de gouvernance est sans doute inutile puisqu'ils sont tous deux inopérants.

Schéma 2. Le « modèle montréalais »

Source : PMDE 2015-2020, Figure 3, p. 16.

- 28 Le second document, le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), nous intéresse tout particulièrement parce qu'il identifie le transport des personnes et des marchandises comme un des trois défis à relever – les deux autres étant l'aménagement et l'environnement – en ajoutant, sous l'intitulé « Le Grand Montréal : une plaque tournante du transport des marchandises qui planifie son expansion et ses capacités intermodales » :

La région de Montréal est qualifiée de plaque tournante du transport des marchandises en raison de sa position historique stratégique en Amérique du Nord et de la présence d'un patrimoine logistique considérable constitué des réseaux et plateformes intermodales concentrés géographiquement au centre de l'agglomération. Les quatre modes de transport des marchandises y sont présents : les infrastructures portuaires, dont le port de Montréal, les aéroports Pierre-Elliott-Trudeau et Mirabel, les réseaux ferroviaires continentaux du CN et du CP, un réseau autoroutier bien déployé (...)

Comme le souligne le Comité interrégional pour le transport des marchandises (CITM) dans son avis transmis à la CMM, 'les dimensions des plateformes logistiques posent des problèmes d'insertion dans la trame urbaine et d'interface avec les autres fonctions urbaines. Elles occasionnent du bruit, occupent beaucoup d'espace et ont une faible valeur architecturale. Les impacts environnementaux sont aussi importants, notamment l'atteinte à la qualité de l'air par la concentration de véhicules lourds et l'absence quasi totale de végétaux sur de vastes étendues ». (PMAD, pp. 140 et 144).

- 29 Ce document identifie ainsi une kyrielle de mesures à prendre pour répondre aux nombreux défis auquel cette filière fait actuellement face que ce soit en termes de pollution, de congestion, de fluidité, etc. Ainsi l'Orientation 2 : « Un Grand Montréal avec des réseaux et des équipements de transport performants et structurants » précise ceci à son Objectif 2.3 : « Optimiser et compléter le réseau routier pour soutenir les déplacements des personnes et des marchandises (avec les 4 critères suivants) : identification du réseau routier métropolitain, définition du réseau artériel

métropolitain, réduction des délais et des retards occasionnés par la congestion et, enfin, localisation des pôles logistiques »³⁰.

30 En somme, le PMAD a beau rappeler le rôle de Montréal en tant que plaque tournante, il n'accorde pas d'importance particulière à la nouvelle approche en matière de politique commerciale adoptée par le gouvernement fédéral à compter de 2007, avec le résultat que ni les nouveaux accords de libre-échange ni l'insertion dans les CVG ne sont mentionnés dans le plan. Aux yeux de ses rédacteurs, « l'économie du Québec (est) étroitement liée aux échanges commerciaux avec les autres provinces et les États-Unis » et la seule référence au Protocole d'entente sur le développement de la Porte continentale et du Corridor de commerce Ontario-Québec (PCCCOQ), signé en 2007, énumère trois axes d'intervention prioritaires pour le Grand Montréal³¹.

31 Quant au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal (SAD) qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2015, il établit les orientations pour les dix prochaines années en matière d'aménagement et de développement du territoire³². Ces orientations portent notamment sur la qualité du cadre de vie, le dynamisme de l'agglomération et des pôles d'activité, la mise en valeur des territoires d'intérêt, l'affectation du sol et la densité de son occupation. Cela dit, la mise en contexte ressemble beaucoup à celle du PMAD, comme le montre l'extrait suivant :

Montréal constitue une plaque tournante du transport des marchandises, tant pour l'Est du Canada que pour le Nord-Est du continent américain. Le transport des marchandises a toutefois subi de grandes mutations depuis quelques années, notamment par l'apparition de réseaux d'infrastructures logistiques intermodales et d'infrastructures à vocation suprarégionale (...). Afin de relever ces défis, le transport des marchandises doit être considéré sous une perspective globale et régionale. La plupart des déplacements en camion qui se font au sein de l'agglomération sont générés par la présence de plateformes intermodales sur l'île, soit le Port de Montréal ainsi que les trois principaux sites de triage ferroviaires (et leurs terminaux rails-route) situés à proximité de l'aéroport et reliés au réseau autoroutier (SAD, p. 67).

32 Encore une fois, au-delà des nombreux engagements annoncés qui reprennent sous une autre forme ceux du PMAD³³, aucune analyse ou information n'est fournie sur l'impact de la nouvelle politique commerciale du gouvernement fédéral, pas plus que sur celui de la Stratégie Maritime du gouvernement du Québec déposée en 2014.

33 Enfin, au niveau de la Ville de Montréal elle-même, nous retenons deux documents : le Plan d'urbanisme (PU), adopté par le Conseil en novembre 2004, qui a été substantiellement modifié en 2016 pour le rendre conforme au SAD,³⁴ et « Accélérer Montréal », dévoilé en 2018.

34 La section 2 du chapitre 2 du PU intitulée « Des réseaux de transport structurants, efficaces et bien intégrés au tissu urbain », reprend la notion de plaque tournante et réitère les atouts de Montréal énumérés dans les documents cités plus tôt. L'objectif 4 vise à « confirmer le rôle stratégique du transport des marchandises par la consolidation des infrastructures existantes » (p. 53), tandis que l'Action 4.1 « Améliorer l'accessibilité et la desserte des principaux secteurs générateurs de déplacements de marchandises » dresse une liste des moyens de mise en œuvre, comme, par exemple, la « modernisation du corridor de la rue Notre-Dame Est » (p. 55). Mais la partie la plus intéressante du PU est la Partie IV consacrée à la description de 19 Programmes particuliers d'urbanisme (PPU) dont un, qui nous intéresse davantage et qui est daté de mai 2017, porte le titre suivant : « Programme particulier d'urbanisme

Assomption Nord »³⁵. Ce PPU s'inscrit dans le prolongement du SAD qui avait identifié six secteurs de planification stratégique, parmi lesquels l'Assomption³⁶. L'explication fournie est la suivante : « la proximité de la station de métro, du port et de l'autoroute 25, la présence de terrains vacants de superficies importantes ainsi que le prolongement prévu du boulevard de l'Assomption contribueront au projet de consolidation de ce secteur à des fins résidentielles et d'emploi » (SAD, p. 24). Or, la raison pour laquelle nous avons retenu ce PPU et la référence au secteur de l'Assomption est due au fait que nous accorderons une place importante tout à l'heure au cas de l'Assomption Sud cette fois, dont nous servirons pour remonter la chaîne normative en direction des politiques fédérale et provinciale.

- 35 Quant au plan « Accélérer Montréal. Stratégie de développement économique 2018-2022 »³⁷, il souligne l'adoption de la Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec, en 2017, mais ne dit mot des politiques récentes des gouvernements fédéral et provincial. À propos de la loi, le plan écrit ceci :

Cette entente permettra aussi de renforcer la cohérence des initiatives de développement économique du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal et d'en maximiser la portée. En effet, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal ont établi un nouveau partenariat en matière de développement économique et ont élaboré une planification économique conjointe qui établit une vision commune du développement économique de la métropole du Québec (Accélérer Montréal, p. 15).

- 36 Ici, contrairement à ce que nous avons relevé dans les documents de la CMM, de l'Agglomération et du PPU, il n'est pas question du rôle de Montréal en tant que plaque tournante. Plus révélateur encore, parmi les 8 plans d'action annoncés, un seul traite de transport et de mobilité, le « Plan d'action en développement économique du territoire. Bâtir Montréal », qui fait de ce secteur un des 5 « à haut potentiel pour appuyer les orientations de la stratégie de développement économique » (Bâtir Montréal, p. 10).
- 37 En définitive, si nous nous en tenions à ces seuls plans, schéma et programme, la conclusion à tirer du survol effectué des 5 documents produits par les 3 niveaux d'administration à l'échelle du Grand Montréal, est à l'effet que, malgré toute l'importance que nous leur avons accordée, ni la politique commerciale du Canada adoptée par le gouvernement conservateur en 2007 et réadaptée par le gouvernement libéral depuis 2015, ni la politique économique du Québec, et notamment la Stratégie Maritime – reprise par le gouvernement de la Coalition avenir Québec (CAQ) élu en 2018 –, n'auraient eu d'impact significatif sur les stratégies de développement de la ville, de l'agglomération ou de la communauté. Or, c'est loin d'être le cas comme nous allons le voir maintenant, mais, pour le démontrer, il faut aller regarder ailleurs et procéder autrement.

3. Une gouvernance parallèle sous l'égide du MTQ

- 38 En matière de développement économique et d'aménagement, la ligne de responsabilité, comme nous l'avons souligné plus tôt, s'échelonne depuis le niveau provincial vers la CMM, l'agglomération, la ville puis l'arrondissement. Si une nouvelle politique économique d'importance – une nouvelle politique commerciale, par exemple –, ne percole pas depuis le gouvernement fédéral vers les villes, cela peut tout simplement tenir au fait, répétons-le, que le fédéral n'a pas juridiction sur les villes. D'ailleurs, dans la littérature récente consacrée aux principales villes-régions

canadiennes, c'est pour cette raison que les politiques du gouvernement fédéral ne sont pas prises en compte (Hamel in Keil *et al.* 2017 : 182)³⁸. Par ailleurs, il convient aussi de le mentionner à nouveau, si le fédéral n'a pas juridiction sur les villes, il a toujours juridiction sur les ports et aéroports dont leurs propres stratégies de croissance impactent de manière de plus en plus significative, comme nous le verrons, celles des villes qui les abritent. Quant à l'absence de référence à une nouvelle politique économique du gouvernement provincial, elle peut tenir au fait que la soi-disant nouveauté de la politique en question n'a pas vraiment d'impact significatif sur les stratégies de développement économique de la ville. Ceci peut être imputable au fait que les stratégies de la ville faisaient déjà droit aux objectifs visés par ladite politique, et on a d'ailleurs l'impression en parcourant les documents présentés plus tôt que c'est effectivement le cas : Montréal ayant de tout temps été considérée comme une « plaque tournante », une nouvelle démarche politique, comme l'est la Stratégie maritime, ne constituerait pas une variable significative susceptible de conduire à une révision notable des stratégies envisagées ou de la gouvernance déjà en place.

39 Or, rappelons-le, ce genre d'interprétation va à l'encontre de l'hypothèse centrale sur laquelle repose la présente recherche, hypothèse en vertu de laquelle la SCI et les CVG, loin d'être assimilables à de simples ajustements apportés à la stratégie de promotion des exportations (SPE) qui l'a précédée, représenteraient bel et bien une *nouvelle* politique économique et commerciale, comme le montre avec la dernière éloquence la littérature en économie politique consacrée à ces questions. En effet, pour plusieurs auteurs (Brenner, 2004 ; Dicken, 2006 ; Sturgeon 2006 et 2008), l'extension et l'approfondissement des CVG représentent une caractéristique centrale de la globalisation, avec le résultat que l'insertion des villes ou des villes-régions dans ces chaînes aurait obligatoirement un impact majeur sur leur développement³⁹. Toutefois, dans la littérature consacrée à ces questions, si on s'accorde en général pour énoncer que la ville globale a succédé à la ville post-keynésienne, il arrive encore trop souvent que la globalisation – c'est-à-dire le contexte global lui-même – soit envisagée comme une simple variable de renforcement et non pas comme une variable indépendante opérant aux deux niveaux externe et interne, une distinction qui permet de départager son impact sur une politique ou une stratégie de celui qui est intégré *dans* une politique ou une stratégie. Dans le cas qui nous concerne, il s'agit bel et bien de concentrer l'attention sur la dimension interne du processus de globalisation, celui qui a été intégré par le gouvernement fédéral dans sa SCI et son approche aux CVG. La question est alors de savoir comment et par où cette stratégie, relayée par les provinces, a cheminé depuis ces deux niveaux vers les villes. Nous allons à cet égard suivre deux trajectoires différentes. La première, depuis le haut vers le bas, nous fera suivre la ligne de responsabilité déjà tracée depuis le gouvernement central vers les autres niveaux, tandis que la seconde, depuis le bas vers le haut, nous fera suivre le chemin inverse depuis certains acteurs locaux vers les niveaux supérieurs.

40 En suivant une ligne descendante, la meilleure façon d'aborder la question, c'est bien évidemment de débiter par la première initiative en date qui est issue de la nouvelle stratégie commerciale du fédéral, celle qui interpelle les deux gouvernements provinciaux impliqués dans la Porte continentale, l'Ontario et le Québec. Il s'agit du Protocole d'entente, signé en juillet 2007, par les trois ministres des transports⁴⁰, dont on trouvera l'organigramme ci-dessous.

Schéma 3. Structure de gouvernance du Protocole d'entente sur la PCCCOQ

Source : Protocole d'entente, 30 juillet 2007.

41 La première remarque à faire à propos du schéma concerne bien évidemment le « conseiller stratégique » pour les États-Unis qui est placé au même niveau que le Comité de direction stratégique des trois gouvernements signataires du Protocole, ce qui illustre à quel point les relations avec les États-Unis demeurent un enjeu central alors même que l'on cherche à s'ouvrir en direction de nouveaux marchés internationaux. La seconde concerne le Comité consultatif du secteur privé qui est « formé d'expéditeurs, de transporteurs, de représentants de chambres de commerce ainsi que des membres du Conseil du corridor de commerce Saint-Laurent – Grands Lacs et du Southern Ontario Gateway Council (tandis que celui) du secteur public est composé de représentants de divers départements et organismes fédéraux et ministères provinciaux ayant des mandats rattachés au commerce et au transport »⁴¹. Mais la remarque la plus significative est la troisième qui concerne cette fois le rôle imparti aux trois ministres des transports, à leurs sous-ministres et conseillers stratégiques, ce qui nous permet de prendre acte d'un fait majeur pour les fins de la présente étude, à savoir que ce sont ces trois ministères – et non pas trois gouvernements – qui agiront comme relais et comme responsables de la mise en oeuvre de la nouvelle politique commerciale du gouvernement fédéral. C'est donc sous la co-responsabilité du MTQ que seront conduites les recherches effectuées par les huit groupes de travail mis sur pied en vertu du Protocole, des recherches qui se poursuivront jusqu'en 2011, soit deux ans au-delà de la durée de vie du Protocole lui-même⁴².

42 Cela étant, la question qui se pose à la lecture du Schéma est de savoir comment cette structure de gouvernance a été prolongée au niveau du Grand Montréal. En d'autres mots, quels ont été les instances et organismes qui ont servi de relais dans l'acheminement des livrables au sein de la structure en question. Pour répondre à la question, nous avons dressé de Schéma 4 ci-dessous où la colonne du milieu représente la structure de gouvernance elle-même, complétée à gauche et à droite par les consultations publique et privée.

Schéma 4. Québec : les parties prenantes à la structure de gouvernance établie par le Protocole sur la PCCOQ

ACRONYMES :

- CDS : Comité de direction stratégique
- GTGM : Groupe de travail du Grand Mtl sur la PCCOQ
- MTO : ministère des Transports de l'Ontario
- MTQ : ministère des Transports du Québec
- TC : Transports Canada

CONSULTATION PUBLIQUE :

- CMM : Communauté métropolitaine de Montréal
- CRE de Mtl : Conférence régionale des élus de Mtl
- Ville de Mtl : Ville de Montréal
- MAMROT : ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
- TQMMAQ : Table Québec-Mtl métro pour l'aménagement et le développement

CONSULTATION PRIVÉE :

- CC SL-GL : Conseil du corridor pour le projet St-Laurent-Grands Lacs
- CCMM : Chambre de commerce Mtl métropolitain
- Conseil du Corridor Saint-Laurent Grands Lacs
- Fédération des chambres de commerce du Québec
- Gestionnaires de réseaux et de services de transport : APM ; Administration portuaire de Mtl ; ADM ; Aéroport de Montréal ; CN : Canadien National ; CP : Canadien Pacifique, etc.

CONSULTATION MIXTE :

- CITM : Comité interrégional pour le transport des marchandises

Cette structure lie directement

le MTQ au Groupe de travail du Grand Montréal sur la Porte continentale et le corridor de commerce Ontario-Québec qui reçoit le mandat de conseiller le Bureau sur la Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec⁴³. Quant à la consultation publique, elle comprend, outre plusieurs ministères, quelques Conférences régionales des élus (CRÉ) – abolies en 2014 – la Ville de Montréal, ainsi que la Table de concertation Québec-Montréal métropolitain qui est à toutes fins utiles demeurée inopérante⁴⁴. La consultation privée quant à elle fait appel au secteur privé métropolitain, notamment à la CCMM, au Port de Montréal, à l'Aéroport, au CN, au CP et autres transporteurs. Cependant, étant donné que le Protocole est arrivé à échéance en 2009, aussi bien le Bureau que le Groupe de travail sur la Porte continentale ont cessé leurs activités. Tout ce qui nous reste de cette phase, à part l'expérience de collaboration acquise au sein de ces groupes et instances, ce sont les études issues des huit groupes de travail qui ont été intégrées dans un important document publié par le MTQ en 2013⁴⁵.

43 C'est pourquoi, afin de mettre notre étude à jour, il convient de verser une autre pièce au dossier. Il s'agit du mémoire déposé en septembre 2014 par la CMM à l'occasion de la consultation sur la Stratégie maritime (SM) du gouvernement du Québec, où le lien entre la SM et la politique fédérale de 2007 est établi de la manière suivante :

Depuis 2007, le gouvernement du Canada a développé et mis en oeuvre son Cadre de politique national sur les portes et corridors commerciaux stratégiques (qui identifie trois « portes ou corridors stratégiques » (...). Montréal, malgré son statut de plaque tournante du commerce international, n'a que très marginalement bénéficié de ce fonds. Seulement 15,6 M\$ ont été affectés pour l'expansion d'un terminal de transbordement de conteneurs au port de Montréal. En revanche, Windsor, en Ontario, en a obtenu 1 G\$.

La stratégie maritime du gouvernement du Québec constitue une occasion pour le Québec et les partenaires de la grande région métropolitaine de Montréal, de mieux se positionner par rapport à la stratégie fédérale des portes et corridors de commerce. En complémentarité avec les autres programmes de modernisation des

infrastructures du Québec, il y a lieu de s'assurer d'un meilleur arrimage avec les différents programmes du plan Chantiers Canada et d'effectuer les représentations nécessaires afin que soient effectivement relancés les travaux de la Porte continentale et du corridor de commerce Québec-Ontario (CMM : Mémoire 2014, p. 6).

- 44 Cet extrait est révélateur à plusieurs égards : d'abord parce qu'il établit un constat négatif des retombées du Cadre de politique pour Montréal et ensuite parce qu'il voit dans la SM une « occasion » pour repositionner Montréal vis-à-vis de la politique fédérale en vue d'assurer « un meilleur arrimage » avec Chantiers Canada. Le mémoire poursuit en identifiant plusieurs actions concrètes et urgentes à mener :

Le maillon faible de cette zone logistique primordiale est la vétusté et la congestion endémique du réseau routier supérieur qui agissent comme cordon ombilical entre les installations du port de Montréal et les cours de triage et terminaux intermodaux du CN et du CP.

L'accélération de la remise à niveau du réseau routier supérieur du Grand Montréal et la mise en place de mesures de décongestion de ce réseau, qui relie les différents pôles logistiques actuels et projetés sur le territoire métropolitain, sont donc incontournables (*Idem*, p. 6).

- 45 À ces actions, le mémoire ajoute la suivante qui concerne spécifiquement « le centre de l'agglomération de Montréal »⁴⁶ :

En complémentarité des activités portuaires présentes sur son territoire, la Ville de Montréal souhaite également explorer la possibilité de développer des zones d'activités logistiques avancées dans le secteur L'Assomption/Notre-Dame et à Montréal-Est, dans le secteur des anciennes raffineries. La proximité immédiate du port de Montréal, du réseau routier supérieur et des réseaux ferroviaires fait de ces sites des localisations toutes désignées pour le développement d'activités de logistique avancée (*Idem*, p. 7).

- 46 En somme, le mémoire de la CMM établit un constat d'échec concernant les retombées de la politique fédérale des portes et corridors commerciaux pour Montréal et sa région entre son lancement en 2007 et 2014⁴⁷. Pour y remédier, il propose l'ajout de plusieurs objectifs à la SM⁴⁸ dont deux impliquent directement la grappe de transport et logistique CargoM :

Appuyer les différents projets de cette chaîne logistique en fonction des besoins identifiés par l'industrie représentée par CargoM, notamment en relançant les programmes fédéraux portant sur la Porte continentale Québec-Ontario.

Confier à la grappe de la logistique et du transport CargoM, qui s'adjoindra un comité avisier où siégeront des représentants des municipalités et des organismes de développement économique, le mandat de la promotion de la plaque tournante des marchandises du Grand Montréal afin de mettre en valeur l'offre du Grand Montréal en matière logistique (CMM 2014).

- 47 C'est donc la grappe CargoM qui assume la responsabilité d'intervenir à la fois comme représentant de l'industrie en matière de projets liés à la chaîne logistique, comme démarcheur auprès du gouvernement fédéral et comme promoteur de la plaque tournante du Grand Montréal, en contournant les instances politiques au niveau urbain (ville, agglomération et arrondissement), comme l'illustre le Schéma 5 ci-dessous.

Schéma 5. Cargo : bureau de direction et membres ou observateurs

- 48 En définitive, la nouvelle politique commerciale du fédéral est bel et bien reprise par la CMM, mais de manière indirecte à la faveur de l'adoption par le provincial de sa Stratégie maritime (SM). Par la suite, la CMM en confie l'application à CargoM dont le rôle avait d'ailleurs été réaffirmé plus tôt dans la SM. Il est donc à la fois intéressant et révélateur de souligner que la trajectoire de la politique en question contourne aussi bien le Conseil de Ville, le Conseil d'agglomération que l'arrondissement pour devenir une *simple* question « d'acceptabilité sociale » pour le secteur concerné, comme nous allons le documenter maintenant. Nous reviendrons en conclusion sur les sens et portée de cette reformulation.
- 49 Mais avant d'aller plus loin et en lien avec ce qui a été annoncé plus tôt, nous allons maintenant suivre une ligne ascendante et, à cette fin, nous allons nous tourner brièvement – quitte à y revenir – vers deux organisations qui sont, du fait même de leur mission, les meilleurs révélateurs de toute modification substantielle dans la politique commerciale du gouvernement fédéral. Cette situation n'a bien évidemment rien d'original, mais les répercussions en seront quand même beaucoup plus importantes et potentiellement litigieuses dans le contexte actuel où port et aéroport assument un rôle et une fonction névralgiques dans les CVG dont les impacts sur leur environnement immédiat s'étendent et s'appesantissent sans relâche.
- 50 Rappelons à ce propos que l'APM et l'ADM comptent dès le départ parmi les parties prenantes du Comité consultatif du secteur privé de la structure de gouvernance mise en place dans la foulée de la signature du Protocole de 2007. Aussi dès 2011, la PDG du Port de Montréal faisait valoir devant le Cercle canadien de Montréal que, pour profiter de la croissance prévue de 60 % du commerce par conteneurs dans les années à venir, APM avait « besoin d'un accord de libre-échange entre le Canada et l'Europe » (Argent, 2011)⁴⁹. Dans ces conditions, l'annonce d'un accord de principe sur l'AECG entre le Canada et l'Union européenne (UE), en octobre 2013, est reçue très favorablement par l'administration portuaire de Montréal (APM)⁵⁰. En 2017, la Stratégie maritime conduit à la signature d'une entente de collaboration entre le gouvernement du Québec, la ville

et des partenaires locaux en vue de l'implantation d'une zone IP à Montréal. Cette entente mène à la formation d'un comité local comprenant, outre la ville elle-même, l'APM, la Ville de Montréal-Est, la CMM, Cargo M, ainsi que « ministères et organismes concernés »⁵¹. Toutefois, autant l'APM est une partie prenante proactive en matière d'accords de libre-échange et de CVG, autant l'ADM est discrète sur la question et aucun facteur externe n'est évoqué dans son Plan directeur 2013-2033 pour expliquer l'expansion attendue de ses zones industrielles et commerciales riveraines⁵². De surcroît, pour la SM tout autant que pour la CMM, le projet de cité logistique dans l'Assomption a pour objectif de soutenir « la croissance des activités, volumes et échanges au Port de Montréal » (CargoM).

- 51 Ceci étant, nous allons poursuivre notre démarche en nous penchant maintenant sur le secteur de l'Assomption Sud placé en première ligne dans la stratégie de développement des pôles logistiques en lien avec la politique commerciale du fédéral.

4. La SCI et l'économie locale : cas de l'Assomption Sud

- 52 Alors que, comme nous l'avons vu, la localisation d'un pôle logistique dans l'Assomption a déjà fait l'objet de plusieurs études et analyses, l'annonce publique en est faite par le maire Denis Coderre devant la CCMM, le 18 juin 2015, onze jours avant le lancement officiel de la SM par le premier ministre du Québec, le 29⁵³. Le projet de la ville s'inscrivait dans la deuxième des cinq cibles proposées par son Service du développement économique⁵⁴. Si la grappe CargoM est identifiée comme collaborateur du projet dans la présentation du maire, rappelons que la SM quant à elle comptait également sur l'appui de la grappe dans la création des pôles logistiques⁵⁵.
- 53 C'est ainsi au double titre de représentant des besoins de l'industrie et de promoteur que CargoM, de concert avec la ville, confiera au Groupe CAI Global le mandat d'effectuer une étude sur le développement du quartier Assomption Sud en relation avec les besoins de l'industrie du transport et de la logistique dans un contexte où les activités du Port de Montréal sont appelées à croître de manière significative dans la foulée de l'entrée en vigueur de nouveaux accords commerciaux.⁵⁶ Ainsi dans une brève mise en contexte, les auteurs du rapport soulignent l'importance de la Stratégie maritime, la création de zones industrielles (zones IP) et les projets d'expansion du Port de Montréal comme autant d'éléments qui plaident en faveur du positionnement économique du secteur autour d'activités logistiques. L'étude sera reprise par le Service du développement économique de la ville de Montréal qui diffusera en août 2016 un bref rapport intitulé : *Positionnement économique pour le secteur de L'Assomption Sud/A-25. Renforcer la compétitivité de l'industrie du transport des marchandises et de la logistique par la consolidation et le développement de la zone industrialo-portuaire de l'est de Montréal*. Ce rapport revient également sur le contexte dans lequel s'inscrit le positionnement de la ville :

Avec la ratification et l'entrée en vigueur éventuelles de l'Accord économique global avec l'Union européenne (AECG) et du Partenariat Trans-Pacifique, Montréal doit miser sur cet avantage concurrentiel qu'elle possède pour consolider et développer son secteur des transports et de la logistique. Les grands acteurs institutionnels et privés que sont le Port de Montréal, les opérateurs maritimes, transporteurs et logisticiens établissent leurs plans d'affaires dans cette optique.

C'est dans ce contexte favorable à la revitalisation des terrains industriels vacants que la Ville de Montréal propose la création d'un parc industriel voué à la logistique à valeur ajoutée dans le secteur délimité au nord par les rues Hochelaga et Souigny, au sud par la rue Notre-Dame Est et les installations portuaires, à l'ouest, par la gare de triage de Longue-Pointe (CN) et à l'est, par l'autoroute 25 (*Positionnement...*, pp. 2 et 3).

L'étude de positionnement économique commandée par la Ville de Montréal et la grappe CargoM au consultant CAI Global à l'automne de 2015 vise à vérifier la faisabilité de créer un parc d'entreprises voué à la logistique à valeur ajoutée dans le secteur identifié. Elle s'inscrit, parmi d'autres études et analyses, à l'intérieur d'une démarche de planification économique et urbaine d'ensemble pour ce secteur (*Idem*, p. 3).

Enfin, la mise en oeuvre de ce projet s'arrime avec la Stratégie maritime du Gouvernement du Québec, dont un des volets est à la création de pôles logistiques et la requalification des zones industrialo-portuaires visant à attirer des entreprises logistiques et industrielles dont les activités sont en lien avec le port de Montréal (*Idem*, p. 7).

- 54 Nous avons tenu à citer à la suite ces extraits pour bien mettre en évidence le fait que c'est bien la première fois, à notre connaissance, qu'un document de planification de la Ville établit un rapport explicite entre les accords de libre-échange en cours de négociation à l'instigation du gouvernement fédéral, d'un côté, la Stratégie maritime qui vise à en effectuer la transposition au niveau provincial, de l'autre, les deux en lien avec la création d'une cité logistique au niveau d'un *secteur*. Alors qu'on aurait pu s'attendre, dans le cas présent, à ce qu'une politique commerciale – fédérale – importante au point de conduire à l'adoption d'une nouvelle stratégie maritime – provinciale –, soit explicitement prise en compte au niveau de la CMM dans son propre schéma de développement, réitérée par l'agglomération et par la ville dans les leurs, sinon par l'arrondissement ou même le quartier, c'est en définitive et en bout de piste l'unité géographique la plus réduite, le secteur, qui est confrontée à « l'acceptabilité sociale »⁵⁷ d'un projet de développement local préparé par le Service du développement économique de la ville de Montréal qui relaie les conclusions d'une étude de CAI Global co-commanditée par CargoM et la ville. Tout se passe alors comme si les impacts de la nouvelle politique commerciale du fédéral, suppléés par la SM au niveau provincial, étaient tout simplement relayés au niveau local par la CMM, l'agglomération et la ville. Le résultat de cette démarche place le *secteur* face à une double contrainte : une contrainte tout ce qu'il y a de plus manifeste posée par les exigences ou les besoins de croissance du Port de Montréal, d'un côté, une contrainte occulte représentée par la politique commerciale et la SCI, de l'autre. On voit alors que cette double contrainte représente au fond l'envers et l'endroit d'une seule et même politique sous ses deux dimensions gouvernementale et locale sans intermédiation significative de la part des autorités ni des administrations urbaines.
- 55 La première consultation publique sur le projet de cité de la logistique est menée en 2016 par l'Institut du Nouveau Monde (INM) à la demande de l'Arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (MHM). Cette consultation a par la suite fait l'objet d'un rapport qui synthétise les préoccupations et critiques des premiers concernés et qui renvoie ses promoteurs à leurs devoirs⁵⁸. Face à cet échec, les promoteurs en question préparent une nouvelle mouture du projet et, en janvier 2019, le Service de développement économique de la Ville de Montréal en dépose une nouvelle version intitulée : *Écoparc industriel de la Grande Prairie. Document d'information sur le développement économique et urbain du secteur Assomption Sud-Longue-Pointe*. Entretemps,

en juin 2017, une pétition de plus de 6000 signatures réclamait que la consultation soit désormais tenue sous l'égide de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Cette consultation a eu lieu au printemps 2019 et le rapport de l'Office, publié le 16 septembre 2019, recommande d'aller de l'avant avec la création d'un écoparc, tout en proposant des aménagements afin de réduire les nuisances auxquelles la population sera confrontée⁵⁹.

5. Conclusion

- ⁵⁶ Contrairement à la situation qui prévalait sous l'égide de la SPE, alors que les gouvernements locaux et les villes, en particulier, pouvaient bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre que celle dont ils bénéficiaient sous l'égide du nationalisme économique et du régime keynésien qui l'accompagnait (McBride, 2005), nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle la SCI constituerait un régime à part correspondant à la phase actuelle de la globalisation, un régime qui exige que les villes soient directement interpellées et impliquées en tant que nœuds et en tant que seuils dans des CVG, une situation qui imposerait de nouvelles contraintes aux stratégies de développement qu'elles promeuvent.
- ⁵⁷ Nous avons alors ouvert notre enquête en partant de la question de savoir quels étaient les impacts de la nouvelle politique commerciale du gouvernement fédéral avec son intégration de la notion de CVG sur la stratégie de développement de la Ville de Montréal. À côté de l'intérêt que représente la mise à jour d'une chaîne normative qui lie deux niveaux de gouvernements qui n'ont en principe pas de juridiction partagée dans les domaines concernés du commerce international et des affaires urbaines, la question devait aussi servir à montrer en quoi et comment les politiques des gouvernements occupent une place de plus en plus importante dans les stratégies des villes, contrairement à ce que soutiennent plusieurs thèses qui prétendent au contraire que les pouvoirs centraux seraient désormais en retrait par rapport aux enjeux de développement économique. Mais dans ce cas-ci, comme nous l'avons vu, ce ne sont pas tant les gouvernements qui sont impliqués, mais plutôt les ministères des Transports qui agissent en véritables vecteurs de la politique commerciale. Cette démarche permet ou même facilite le contournement des instances politiques et la consultation citoyenne avec le résultat que la prise en charge de ces politiques au niveau municipal a emprunté deux voies séparées, mais néanmoins convergentes. La première voie se situe au niveau de la CMM qui a confié la mise en œuvre de la politique commerciale du fédéral et sa reformulation dans la Stratégie maritime à la grappe métropolitaine sur le transport et la logistique, CargoM. La seconde voie est représentée par le secteur des transports dont les principaux acteurs – APM, ADM ainsi que les compagnies ferroviaires et le transport routier –, actualisent et implémentent dans leur domaine d'activité propre les retombées des politiques commerciales adoptées par les gouvernements supérieurs. En somme, le recours à la notion de chaîne normative permet de suivre le cheminement d'une politique et de sa stratégie depuis leur définition et programmation au niveau fédéral, leur reprise par le gouvernement provincial et, en fin de parcours, leur transposition au niveau d'un secteur urbain. Cette déconnexion entre les niveaux est imputable au fait que ni le Conseil de Ville, ni l'agglomération, ni non plus la CMM agissent en tant que véritables relais dans le cheminement de la politique issue des gouvernements supérieurs, puisque c'est plutôt

la grappe industrielle du transport et de la logistique qui avait au départ été ciblée et choisie par ces mêmes gouvernements pour mettre en marche cette politique et la stratégie qui en découlait.

- 58 La question qui devrait nous préoccuper désormais renvoie aux mécanismes de la consultation et au choix des parties prenantes dans les structures de gouvernance, c'est-à-dire à la représentativité et à l'acceptabilité sociale de la politique en question⁶⁰. Le modèle de gouvernance actuel issu d'une politique commerciale centrée sur les chaînes de valeur, les portes et les corridors serait-il moins démocratique que le modèle issu de la SPE ? En première approximation, dans la mesure où les structures de gouvernance actuelles feraient appel à des mécanismes de consultation plus ouverts impliquant des parties prenantes directement concernées ou compromises au niveau local, il semblerait que ce ne serait pas le cas. Toutefois, dans la mesure où la gouvernance multi niveaux contourne ou exclut non seulement les partis et leurs élus, mais également les représentants issus de milieux sociaux et communautaires, cette gouvernance n'est certainement pas plus démocratique que celle qui l'a précédée. Dans ces conditions, il semblerait bien que nous ayons affaire au niveau urbain à une reprise sous une autre forme du fameux « déficit démocratique » induit par les accords commerciaux internationaux, une expression qui vise à rendre compte de l'ascendant exercé par les pouvoirs exécutifs au détriment des Parlements et des pouvoirs législatifs dans la foulée de la mise en place d'une nouvelle génération d'accords de libre-échange (Brunelle, Sarasin et Deblock, 2003). De plus le recours à la consultation citoyenne et l'insistance sur une « acceptabilité sociale » qui omet ou qui occulte les déterminants politiques des décisions prises en amont, prive les citoyens et les citoyennes d'une réponse véritablement *politique* aux contraintes qu'on leur fait fort d'accepter.

BIBLIOGRAPHIE

Aéroport de Montréal, 2013. Plan directeur de l'Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal (Montréal-Trudeau) 2013-2033.

Argent, 2011. Montréal, porte d'entrée du conteneur en Amérique, 2 mai.

N. Brenner, 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.

D. Brunelle, C. De Fuentes, J.M. Montcion et P.V. Hall, 2019. *Four Canadian Gateway Cities in Global Value Chains: Linking International Trade to Urban Governance* (soumis pour publication).

D. Brunelle, 2011. *Le contexte géopolitique et les stratégies de développement au Canada, au Québec et à Montréal aujourd'hui*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Verbatim.

D. Brunelle, 2008. « Os Estados Unidos, seus satélites relutantes e a questao da integraçao profunda nas Américas », in Marianne Wiesebron et Richard Griffiths, dir., *Processos de*

integração regional e cooperação intercontinental desde 1989, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pp. 39-62.

D. Brunelle, R. Sarrasin et C. Deblock, 2003. "Libre-échange et gouvernance : le Canada et la politique de continentalisation", dans L. Perret, dir., *Évolution des systèmes juridiques, bijuridisme et commerce international*, Montréal, Wilson et Lafleur, pp. 385-428.

Canadian Global Cities Council, 2018. *Planning for an Urban Future. Our Call for a National Urban Strategy for Canada*, février.

Collectif en environnement Mercier-Est, 2017. « Le projet de loi 85, un déni de démocratie », *Le Devoir*, 16 août. Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, 2019. *Pour l'établissement d'une stratégie canadienne sur les transports et la logistique (Rapport)*.

Comité de travail sur le statut de métropole, 2015. *Une métropole prospère et inclusive pour un développement durable*, (Rapport Leroux), octobre, 74 pages.

Communauté métropolitaine de Montréal, 2014. *Stratégie maritime : un levier économique durable pour l'attractivité et la compétitivité du Grand Montréal (Mémoire)*. En ligne : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20141017_memoireCMM_StrategieMaritime.pdf

Communauté métropolitaine de Montréal. *Plan métropolitain de développement économique (PMDA) 2015-2020*. 2015, [en ligne] : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20150430_pmde-2015-2020.web.pdf

Communauté métropolitaine de Montréal, 2012. *Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD)*. En ligne : <http://cmm.qc.ca/champs-intervention/amenagement/plans/pmad/>

Conseil d'agglomération, 2015. *Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal*. En ligne : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9517,133997570&_dad=portal&_schema=PORTAL

Canadian Pacific Consulting Services Transcom (CPCS), 2013. *Étude multimodale du transport des marchandises au Québec en appui aux plans territoriaux de mobilité durable*, Bloc 3 : *Caractérisation du transport des marchandises au Québec*.

C. Deblock, 2018. *Quand bilatéralisme ne rime plus avec mondialisation*, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation. Notes de recherche, mars. En ligne : http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/christian_deblock_-_quand_bilateralisme_ne_rime_plus_avec_mondialisation.pdf

C. Deblock et C. Constantin, 2000. *Intégration des Amériques ou intégration à l'économie américaine ? Tendances du commerce, des investissements et du commerce intra-firme*, Groupe de recherche en économie et sécurité. Note de recherche, vol 2, no 3 (mars). En ligne : http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/constantin-deblock_integration-ameriques.pdf

P. Dicken, 2011. *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. 6th edition. New York: The Guilford Press.

P. Evans. 2008. *The Asia Pacific Gateway and the Reconfiguration of North America*. *Canadian Political Science Review* 2 (4) : 93-98.

Groupe CAI Global, *Étude de positionnement économique pour le secteur de l'Assomption Sud*, 15 décembre 2015. En ligne : [cai_rapport_final-dec2015.pdf](http://cai.qc.ca/rapport_final-dec2015.pdf).

Gouvernement du Canada, *Rapport du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, Pour l'établissement d'une stratégie canadienne sur les transports et la*

- logistique, deuxième partie, juin 2019. Gouvernement du Canada, Cadre de politique national (CPNPCCS), 2007.
- Gouvernement du Québec, ministère des Transports, 2013. Portrait québécois du transport des marchandises de la Porte continentale et du Corridor de commerce Ontario-Québec. En ligne : www.mtq.gouv.qc.ca
- Gouvernement du Québec, Stratégie maritime. La stratégie maritime à l'horizon 2030. Plan d'action 2015-2020, Québec, 2015. En ligne : <https://strategiemaritime.gouv.qc.ca/strategie-maritime/publications/> (consulté le 23 juin 2017).
- Pierre Hamel, 2008. Ville et débat public. Agir en démocratie, Québec, PUL.
- P. Hamel, 2017. « Shortcomings and Promises of Governing City-Regions in the Canadian Federal Context: The Example of Montreal », in Roger Keil *et al.* eds. *Governing Cities Through Regions Canadian and European Perspectives*, Waterloo, Wilfrid Laurier U. P., pp. 173-196.
- Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), La gouvernance des aéroports au Canada : enjeux et recommandations, 2014. En ligne : <http://igopp.org>
- Roger Keil, Pierre Hamel, Julie-Anne Boudreau et Stefan Kipfer, eds. 2017. *Governing Cities Through Regions. Canadian and European Perspectives*, Waterloo, Wilfrid Laurier U. P.
- B. Kozolchyk, 1997. « The 'Best Practices' Approach to the Uniformity of International Commercial Law: the UCP 500 and the NAFTA Implementation Experience », in Ross Cranston, editor, *Making Commercial Law. Essays in Honour of Roy Goode*, Oxford, Clarendon Press, pp. 357-377.
- A. Lambert, 2010. Aménagement de la « plaque tournante » montréalaise. Réalisé pour la Communauté métropolitaine de Montréal. En ligne : cmm.qc.ca (consulté le 30 juin 2017).
- A. Lambert, 2017. Approche critique des archétypes de pôles logistiques intermodaux en Amérique du Nord et de la rhétorique de leur promotion dans la région métropolitaine de Montréal, thèse UdeM.
- É. Levesque, 2010. La Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec. Congrès annuel 2010 de l'Association des Transports du Canada, Halifax (Nouvelle-Écosse).
- S. McBride, 2005. *Paradigm Shift. Globalization and the Canadian State*, 2nd edition, Halifax, Ferwood Publishing.
- S. Metaxas, 2017. « Ensuring citizens' voices are heard in a newly empowered Montreal », *Montreal Gazette*, 5 janvier.
- J. M. Montsion. 2011. Softening Canada's Gateway to the Asia Pacific? Community Perspectives on Vancouver's International Visage, *Canadian Journal of Urban Research* 20(2) : 36-55.
- OCPM, Rapport de consultation publique. Vision de développement économique et urbain du secteur Assomption Sud-Longue-Pointe, 20 août 2019. En ligne : http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P93/rapport_final_assomption-sud-longue_pointe.pdf
- Port de Montréal, 2014. « Dossier : le libre-échange Canada-UE. Impacts de l'AECG : croissance prévue du trafic de cargo ». En ligne : <https://www.port-montreal.com/fr/canada-eu-juin2014.html>
- Constance Ramacieri et Karl Dorais Kinkaid, 2017. Rapport : Démarche de consultation publique portant sur le développement des activités industrielles-portuaires et de leur cohabitation avec les quartiers résidentiels adjacents. Septembre.

Alexandre Shields, 2017. « Les ports fédéraux coûteront cher à Québec », *Le Devoir*, 18 avril. En ligne : <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/496593/infrastructures-les-ports-couteront-cher-a-quebec>

T. J. Sturgeon, 2008. *From Commodity Chains to Value Chains: Interdisciplinary Theory Building in an Age of Globalization*. Industry Studies Association Working Paper Series, "http://isapapers.pitt.edu/84/" (consulté le 21 mai 2019).

T. J. Sturgeon, 2006. *Conceptualizing Integrative Trade. The Global Value Chains Framework*. Paper prepared for the conference: Integrative Trade between Canada and the United States – Policy Implications, Ottawa, Canada, 6 December. Centre for Trade Policy and Law.

Almos T. Tassonyi, 2017. "The Context and Challenges for Canada's Mid-Sized Cities," University of Calgary School of Public Policy Briefing Note, Volume 10, Issue 9, May, p. 12.

Ville de Montréal, 2016. *Positionnement économique pour le secteur de L'Assomption Sud/A-25. Renforcer la compétitivité de l'industrie du transport des marchandises et de la logistique par la consolidation et le développement de la zone industrialo-portuaire de l'est de Montréal*, Service du développement économique, août 2016.

Ville de Montréal, Comité de travail sur le statut de métropole. *Une métropole prospère et inclusive pour un développement durable (Rapport Leroux)*, 2015.

NOTES

1. Le présent article s'inscrit dans une analyse comparée des stratégies appliquées par quatre villes canadiennes (Halifax, Montréal, Toronto et Vancouver) face aux défis posés par une intensification de leur implication dans les chaînes de valeur mondiales (CVM) et le rôle assumé par les organisations politiques et citoyennes dans ce contexte. Elle a été financée grâce au programme Savoir du CRSH (2017-2021).

2. À telle enseigne qu'une étude récente recommandait que les villes puissent se porter acquéreur des aéroports : « Il faut reconnaître aujourd'hui que les aéroports sont devenus de puissants leviers économiques essentiels à la croissance des régions du Canada. Il serait donc souhaitable que les provinces et les municipalités jouent un rôle accru dans l'essor et la stratégie des aéroports qui sont situés dans leur zone d'influence, y compris les moyens permettant de faire face à la concurrence provenant des aéroports frontaliers américains. Aussi, le gouvernement canadien pourrait offrir aux provinces et aux grandes villes la possibilité d'acheter les aéroports » (IGOPP, 2014, p. 59), comme cela se fait pour certains ports, soit dit en passant (Shields, 2017).

3. À noter que l'ACI a été remplacé par l'Accord de libre-échange canadien (ALEC) qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

4. *Avantage Canada* est diffusé sous l'égide du ministère des Finances, alors que le Cadre le sera sous celui de Transports Canada. Entre les deux, le MAECI publiera *La stratégie commerciale mondiale* « qui s'inscrit dans une vaste stratégie nationale axée sur la compétitivité (...) ». La SCM est mise en oeuvre sur une période de cinq ans (de l'exercice 2007-2008 à l'exercice 2011-2012) au moyen de stratégies intégrées en matière de marchés des pays/régions ». En ligne : https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/2012/gcs_scm12.aspx?lang=fra#a1_1

5. Le principal revers était bien évidemment la crise financière qui secouait les États-Unis à l'époque, ainsi que les politiques de sortie de crise adoptées par le gouvernement fédéral - le Buy America Act et le Buy American Act - qui, contrairement aux dispositions de l'ALENA, excluaient les entreprises des deux partenaires nord-américains des travaux publics financés à même ces

fonds. Mais il y avait aussi d'autres obstacles récurrents, comme l'interminable conflit du bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis (Brunelle, 2011).

6. Il ne s'agit pas de minimiser ici l'importance des dépenses d'infrastructure consenties pour recentrer les échanges dans l'axe nord-sud à la grandeur de l'espace continental, mais de souligner que ces dépenses ont contribué à renforcer et à démultiplier les échanges intra-firmes plutôt qu'à consolider des chaînes de valeur globales au sens où on entend l'expression dans le cadre du présent article (C. Deblock, 2018 ; D. Brunelle, 2008 ; C. Deblock et C. Constantin, 2000).

7. Il s'agissait plutôt, aux yeux d'un auteur, de préparer une véritable « autoroute légale » tout particulièrement dans le domaine du transport (Kozolchyk, 1997).

8. Elle sera redéfinie en termes de chaînes de valeur par le gouvernement après la victoire du Parti libéral du Canada (PLC), en novembre 2015, comme nous le verrons ci-après.

9. Cette approche multiscalaire est, comme nous le verrons, à la fois encadrée et limitée. C'est ce qui explique que, dans un rapport récent, le Canadian Global Cities Council – créé en 2015 – dénonce le recours récurrent à l'approche « top-bottom » de la part du gouvernement fédéral dans l'allocation des ressources au niveau des villes (CGCC, 2018, p. 5).

10. Des \$2,1 milliards prévus dans le Cadre pour des projets d'infrastructure, Port de Montréal n'a reçu que \$16 millions (Lévesque, 2010). Ce fait est également souligné par la Commission du Montréal métropolitain dans son mémoire sur la *Stratégie maritime* (CMM, 2014). Une explication simple tient au fait qu'à trois reprises (2006, 2008 et 2011) les électeurs québécois n'ont élu qu'un nombre très faible (10, 10 et 5 sur 78) députés conservateurs et aucun d'eux issus de Montréal.

11. Ainsi qu'au Manitoba dans le cadre d'un programme fédéral de création d'une zone franche, Centreport Canada. Voir : le communiqué daté du 8 octobre 2009. Canada-Manitoba Economic Partnership (EPA) Agreement. En ligne : www.epa.gov.mb.ca/

12. Voir Ministère des transports, *Portrait québécois du transport des marchandises de la Porte continentale et du Corridor de commerce Ontario-Québec*, 2013, p. 1. En ligne : www.mtq.gouv.qc.ca

13. Aux pp. 17 et ss. Les 8 thématiques confiées à ces groupes sont : (i) l'amélioration des opérations ; (ii) les enjeux réglementaires ; (iii) les relations de travail ; (iv) le développement des compétences ; (v) la facilitation du commerce ; (vi) la sensibilisation des États-Unis ; (vii) les services frontaliers ; et (viii) le développement durable. Voir *Portrait...*, *op. cit.*, p. 2.

14. Le Plan est présenté la première fois dans le *Budget 2014-2015* et il occupe une place centrale dans les deux budgets qui suivront, ainsi que dans le *Budget 2017-2018*, tout comme la SM d'ailleurs. Notons, en passant, que le Plan économique est censé compléter le Plan Nord dévoilé par le gouvernement Charest, en 2011. Ce dernier couvre la province au-delà du 49^e parallèle. Toutefois les liens entre les deux Plans ne sont pas explicités.

15. Le CI est composé, entre autres, du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), du ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations (MEIE), du ministère des Finances (MFQ) et du ministère des Transports (MTQ). Voir SM, p. 60.

16. Les guillemets dans la citation renvoient au communiqué du 5 novembre 2014 : « Une nouvelle gouvernance régionale et un pacte fiscal transitoire », L'entente en question proposait « une révision de la structure de gouvernance en matière de développement économique et régional, domaine où les MRC assument de nombreuses responsabilités et jouent un grand rôle... Cette nouvelle gouvernance prévoit donc l'abolition des conférences régionales des élus (CRÉ) et le transfert de leurs responsabilités aux MRC. » Or en abolissant les CRÉ, on éliminait le rôle des élus au niveau local. En ligne : <https://www.premierministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/details.asp?idCommunique=2573>.

17. *Journal des débats*. En ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/41-1/journal-debats/20151204/161041.html#debut_journal

18. Contre le projet, on peut citer le Collectif en environnement Mercier-Est, « Le projet de loi 85, un déni de démocratie », *Le Devoir*, 16 août 2017, et l'Union des producteurs agricoles (UPA), en ligne : <https://www.upa.qc.ca/fr/communiqués/2017/08/projet-de-loi-85-une-mise-au-rancart->

de-la-protection-du-territoire-et-des-activites-agricoles/ Favorable avec des réserves, voir le mémoire de la CMM, daté du 21 janvier 2016. En ligne : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/memoire/20160121_projetLoi85_memoire.pdf Très favorable, voir la CCMM, 16 août 2017. En ligne : https://www.cmm.ca/fr/nouvelles/com_projet_de_loi_85/ Pour une critique plus approfondie, voir la thèse d'A. Lambert, 2017, pp. 293-4.

19. La loi elle-même donnait suite à une des principales recommandations du Rapport Leroux de 2015 qui, lui aussi, insistait sur le renforcement de l'intermodalité et l'importance pour Montréal de la politique sur les portes et corridors commerciaux (Comité de travail, 2015, p. 50).

20. « Les grappes – des zones à haute densité d'activités commerciales qui regroupent des entreprises de toutes tailles, des établissements postsecondaires ainsi que des infrastructures et des talents spécialisés – dynamisent les économies et servent de moteurs de croissance (...) Le concours, qui sera lancé en 2017, visera les supergrappes qui viennent accroître la compétitivité mondiale du Canada en mettant l'accent sur des industries très innovantes comme la fabrication de pointe, l'agroalimentaire, les technologies propres, la technologie numérique, les sciences biologiques et de la santé, les ressources propres, ainsi que l'infrastructure et le transport ». En ligne : <http://www.budget.gc.ca/2017/docs/plan/chap-01-fr.html#Toc477718047>

21. « Les investissements cibleront la congestion et les inefficacités dans les ports maritimes comme ceux de Vancouver (essentiel à l'expansion du commerce du Canada avec l'Asie) et de Montréal (essentiel au succès de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne), ainsi que dans les corridors ferroviaires et routiers les plus achalandés situés autour de la région du Grand Toronto et d'autres centres urbains dans tout le pays. Le budget de 2017 propose de verser 2 milliards de dollars sur 11 ans pour appuyer les activités relatives au fonds. Au moins \$5 milliards supplémentaires seront fournis par l'entremise de la Banque de l'infrastructure du Canada pour des investissements prioritaires en matière de commerce et de transport ». Budget, 2017. En ligne.

22. Voir CPCS, *Étude multimodale du transport des marchandises au Québec en appui aux plans territoriaux de mobilité durable*, Bloc 3 : *Caractérisation du transport des marchandises au Québec*, 2013. CPCS est l'acronyme de Canadian Pacific Consulting Services qui, après sa fusion avec Hickling Transcom, est devenu CPCS Transcom, en 1989. On consultera en particulier le ch 27 : « Caractérisation du transport des marchandises pour le territoire du PTMD de la région de Montréal ».

23. La BIC relève du ministre de l'Infrastructure et des Collectivités. Voir leur site : <https://cib-bic.ca/fr/a-propos/foire-aux-questions/> À part la BIC, rappelons la mise sur pied du Nouveau Plan Chantiers Canada 2014 (NPCC) doté de 53 milliards de dollars, dont le Nouveau Fonds Chantiers Canada 2014 (NFCC) est un élément-clef lui-même doté de « 14 milliards de dollars pour soutenir des projets d'importance nationale, régionale et locale contribuant à la croissance économique, à la création d'emplois et à la productivité ». Voir le site d'Infrastructure Canada : <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/nbcf-nfcc-fra.html> Notons, au passage, que la SM mentionne à deux reprises ce Nouveau Plan Chantiers Canada adopté par le gouvernement fédéral (SM, p. 33 et 60).

24. Voir le site de la Ville de Montréal : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7717,97671597&_dad=portal&_schema=PORTAL#vill

25. Ceci est reflété dans la longueur des deux documents : le PMDE compte 40 pages sans les annexes, tandis que le PMAD en compte 210 sans les annexes. Cela dit, les deux étant accompagnés de nombreuses photos et tableaux, ils ne doivent pas compter plus de 15 000 et 25 000 mots chacun.

26. Ce prolongement en direction des instances démocratiques urbaines (démocratie électorale et démocratie citoyenne) fait l'objet d'un traitement séparé.

27. « La région métropolitaine de Montréal est un espace géographique propice aux activités de la chaîne logistique. En effet, il jouit d'une concentration de tous les modes de transport, de la

force et de l'efficacité de ses connexions intermodales, de professionnels qui possèdent une expertise approfondie de l'industrie de la logistique et du transport et d'un positionnement unique comme porte d'entrée des marchandises en Amérique du Nord. Malgré ses atouts, la région métropolitaine de Montréal est confrontée à une compétition féroce pour les activités de logistique et de transport » (PMDE 2015-2020, p. 52).

28. Ce sont : Aérospatiale; Aluminium; Cinéma et télévision; Logistique et transport; Mode; Sciences de la vie; Services financiers; Technologies de l'information; Technologies propres; Transports électriques et intelligents.

29. Le CEM compte 16 membres, dont 7 doublons qui font déjà partie du modèle montréalais: la CMM, la CCMM, Montréal International, ainsi que 4 des 10 grappes – CargoM, Techno Montréal (grappe des technologies du Grand Montréal), Montréal In'Vivo (grappe des sciences de la vie et des technologies de la santé) et Aéro Montréal (grappe aéro-spatiale du Québec). Les 9 membres restant sont le Conseil du patronat du Québec (CPQ), le Conseil régional Montréal métropolitain de la FTQ, la Commission scolaire Les Affluents, le Regroupement des collèges du Montréal métropolitain, l'Université Concordia, les villes de Montréal, Laval et Longueuil, ainsi que Promis, une organisation d'aide aux immigrants et réfugiés. Voir leur site : <https://emploi-metropole.org/qui-sommes-nous/>

30. PMAD, pp. 11. La section consacrée à l'intermodalité, au réseau autoroutier et aux pôles logistiques couvre les pp. 127 à 165 du plan.

31. « Dans le cadre des consultations menées par le bureau de la Porte continentale, en 2009, les élus de la Communauté ont invité les gouvernements supérieurs à considérer trois axes d'intervention prioritaires pour le Grand Montréal : (i) la réalisation et le financement en priorité des projets visant la mise en valeur intermodale et l'accessibilité aux équipements et aux infrastructures stratégiques de transport que sont le port de Montréal, les aéroports P.-E.-Trudeau, Mirabel, Longueuil et les complexes ferroviaires du CN et du CP; (ii) la réalisation et le financement en priorité des projets majeurs pour l'amélioration du transport collectif (...) comme facteur d'allègement de la congestion sur le réseau routier stratégique et permettant ainsi d'améliorer la performance du transport des marchandises; (iii) la réalisation et le financement en priorité des projets à réaliser comportant des mesures de mitigation afin d'assurer l'harmonisation des interfaces entre l'urbanisation et les équipements et infrastructures stratégiques de transport des marchandises » (PMAD, p. 154).

32. Ce document compte 218 pages.

33. Par exemple : « Réaliser les grands projets routiers en lien avec les plateformes intermodales afin de préserver et dynamiser les activités économiques en lien avec les installations portuaires, les plateformes intermodales et les corridors ferroviaires ; considérer comme conditions préalables à la mise en place de pôles logistiques l'efficacité, la capacité suffisante et la proximité des infrastructures de transport permettant l'intermodalité entre les divers réseaux (maritime, ferroviaire, aérien, routier) » (SAD, p. 69)

34. Le PU est issu du Sommet de Montréal de juin 2002.

35. Voir : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PLAN_URBANISME_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PPU%20ASSOMPTION%20NORD.PDF

36. Pour mémoire, les 5 autres secteurs sont : Havre-Bonaventure-Pont Champlain ; Turcot-Lachine Est ; Anjou ; Namur-De La Savane ; Accès à l'aéroport-chemin de la Côte de Liesse.

37. Ce document est le plus court des 4, il compte 39 pages et peu de texte.

38. À noter, au passage, que la littérature récente intègre souvent l'hypothèse selon laquelle le pouvoir de l'État central serait en voie de disparition (Keil et al. 2017 , p. 8), une hypothèse qui contredit la démarche menée en ces lignes.

39. Pour une revue de la littérature sur la dimension théorique de cette question, voir : D. Brunelle, C. De Fuentes, J.M. Montcion et P.V. Hall, 2019.

40. Voir ci-dessus, p. 3.

41. Voir le communiqué daté du 30 juillet 2007. En ligne : <http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/0969510.pdf>
42. Sur ces recherches, voir le site du MTQ.
43. Rapport du groupe de travail du Grand Montréal sur la porte continentale et le corridor de commerce Ontario-Québec, mai 2009. En ligne : <https://docplayer.fr/6568870-Rapport-du-groupe-de-travail-du-grand-montreal-sur-la-porte-continentale-et-le-corridor-de-commerce-ontario-quebec.html>
44. Sur la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement (TQMMAD), voir https://www.mamot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/organisation_territoriale/organisation_municipale_2016.pdf
45. Ministère des transports, *Portrait québécois du transport des marchandises de la PCCCOQ*, op. cit. Ce document synthétise « problèmes, projets et solutions » en 9 cartes, pp. 101, et ss.
46. La liste des projets à l'échelle de la CMM se lit comme suit : « Actuellement, plusieurs projets de pôles logistiques, complémentaires aux pôles logistiques existants, sont considérés pour renforcer le Grand Montréal comme plaque tournante des marchandises. Ces projets se situent au centre de l'agglomération de Montréal et le long de l'autoroute 30, plus particulièrement dans les municipalités de Contrecoeur, Longueuil, Candiac, Beauharnois et Vaudreuil-Dorion. Le projet de complexe intermodal Les Cèdres et le parc industriel Alta à Coteau-du-Lac (...) s'inscrit dans une logique de distribution des flux massifs en provenance de l'Asie via les ports de la côte Ouest (...). L'expansion des activités du port de Montréal sur le site de Contrecoeur devrait également faire l'objet d'une installation intermodale » (CMM, Mémoire, p.7).
47. Voir la note 7.
48. Les objectifs généraux du mémoire sont les suivants : « Accélérer la remise à niveau du réseau routier supérieur du Grand Montréal qui relie les centres intermodaux et les installations du Port de Montréal. Continuer à assurer la mise en place de mesures de décongestion de ce réseau. Adopter une approche multisite pour le développement intégré d'une chaîne logistique efficace au bénéfice des marchés nord-américains, européens et asiatiques qui transitent par la Porte continentale Québec-Ontario ». Voir : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20141017_memoireCMM_StrategieMaritime.pdf
49. Mme Sylvie Vachon souhaite d'ailleurs à cette occasion que les activités de la Porte continentale Ontario-Québec créée en 2007 qui ont été suspendues durant la campagne électorale fédérale en cours soient reprises au plus tôt.
50. Voir « Dossier : le libre-échange Canada-UE. Impacts de l'AECG : croissance prévue du trafic de cargo ». En ligne : <https://www.port-montreal.com/fr/canada-eu-juin2014.html>
51. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/strategie-maritime---quebec-accorde-jusqua-125-000-pour-lelaboration-du-plan-de-developpement-relatif-a-limplantation-dune-zone-industriale-portuaire-a-montreal-614715074.html>
52. Son titre complet est : Plan directeur de l'Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal (Montréal-Trudeau) 2013-2033; il est question des Zones aux pp. 57 et ss.
53. La SM désignait le Grand Montréal comme pôle logistique et comme une des 15 zones industrielo-portuaires (ZIP).
54. Les cinq cibles étaient : 1) entrepreneuriat; 2) zones industrielles; 3) noyaux industriels; 4) pôles de compétitivité; 5) universités.
55. « Outre sa volonté de créer des pôles logistiques dans la région du grand Montréal, le gouvernement du Québec entend appuyer le développement de la grappe de la logistique et du transport. Plusieurs des entreprises qui en font partie vivent de leur proximité et des activités du port de Montréal. Cette interrelation entre le port de Montréal et ces entreprises constitue en soi un système régional d'innovation productif et compétitif qu'il importe de consolider et de faire croître. Le gouvernement sollicitera l'appui et la collaboration de CargoM à cette fin. L'appui à

cette grappe s'inscrit aussi dans la stratégie de développement économique du grand Montréal » (SM, p. 34).

56. Groupe CAI Global, *Étude de positionnement économique pour le secteur de l'Assomption Sud*, 15 décembre 2015. En ligne : [cai_rapport_final-dec2015.pdf](#).

57. L'expression revient 14 fois dans le rapport CAI Global de 2015.

58. Ramacieri, Constance et Dorais Kinkaid, Karl. (2017, septembre). *Rapport : Démarche de consultation publique portant sur le développement des activités industrialo-portuaires et de leur cohabitation avec les quartiers résidentiels adjacents*. Montréal.

59. OCPM, *Rapport de consultation publique. Vision de développement économique et urbain du secteur Assomption Sud-Longue-Pointe*, 20 août 2019. En ligne : http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P93/rapport_final_assomption-sud-longue_pointe.pdf

60. Cette question est abordée dans un article complémentaire à celui-ci consacré à la démocratie électorale et à la démocratie citoyenne à Montréal face aux commerce intégratif et aux CVG.

RÉSUMÉS

L'article cherche à rendre compte de l'impact de la stratégie économique appelée « commerce intégratif » par le gouvernement conservateur, en 2007, et redéfinie en termes de chaînes de valeur après la victoire du Parti libéral du Canada (PLC), en novembre 2015, sur la stratégie de développement de la ville de Montréal, et sur le rôle imparti aux parties prenantes, aux élus et aux citoyens dans ce dossier. Toutefois, comme le fédéral n'a aucune juridiction sur les villes, il nous faudra montrer comment la gouvernance issue de la stratégie en question interpelle des parties prenantes qui sont choisies sur le terrain même de leurs pratiques quotidiennes, les milieux d'affaires notamment, un choix qui place les élus municipaux de même que les organisations citoyennes à l'écart des impacts des chaînes de valeur sur leurs milieux de travail et de vie. En somme, une telle mise en œuvre de stratégie fondée sur les chaînes de valeur contournerait la démocratie électorale tout autant que la démocratie citoyenne.

The article analyses the impact of the Conservative government's "integrative commerce strategy", adopted in 2007, and redefined in terms of value chains by the Liberal government, in 2015, on the City of Montreal's own economic strategy, on one hand, on its stakeholders, elected officials and citizens organizations, on the other. Furthermore, as the federal government has no jurisdiction on cities, we will look into the governance schemes set up in order to implement the strategy in question and the stakeholders involved, which basically come from the business sectors. We will then argue that this approach marginalizes both elected officials at municipal level as well as citizens organizations and, as such, sidesteps both electoral and citizen democracy.

INDEX

Keywords : export promotion strategy, global value chains, trade corridor, federal government, provincial government, economic development, Montreal metropolitan community, agglomeration of Montreal, city of Montreal, Montreal public consultation office, democratic deficit

Mots-clés : stratégie de promotion des exportations, chaînes de valeur mondiales, corridors de commerce, gouvernement fédéral, gouvernement provincial, villes-seuil, développement économique, communauté métropolitaine de Montréal, agglomération de Montréal, ville de Montréal, office de consultation publique de Montréal, déficit démocratique

AUTEUR

DORVAL BRUNELLE

Professeur, Département de sociologie, UQAM, brunelle.dorval@uqam.ca