



Société de développement économique du Saint-Laurent
St. Lawrence Economic Development Council

Mémoire au Comité permanent des Finances
(Consultations pré-budgétaires)

L'industrie maritime
au service de l'économie canadienne

Le 5 novembre 2003

Qui sommes-nous ?

La Sodes existe depuis maintenant quinze ans pour protéger et promouvoir les intérêts de l'économie maritime du Saint-Laurent. Elle regroupe plus d'une centaine de membres venant de tous les segments de la communauté maritime. On y retrouve autant des expéditeurs, des ports, des arrimeurs, que des armateurs internationaux et canadiens, ou encore des corporations de pilotage, des municipalités, des avocats, des assureurs, des entreprises de croisières, des agences maritimes, d'autres associations, des organismes de développement régional et des organismes gouvernementaux.

Des avantages ignorés

La contribution de l'industrie maritime canadienne à la prospérité du pays est loin d'être négligeable. Dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs seulement, les retombées économiques de l'activité maritime se chiffrent en milliards de dollars. Au Québec, selon une étude réalisée par le ministère des Transports du Québec en 1999, ces retombées annuelles sont de l'ordre de 3,2 milliards de dollars et les emplois directs et indirects qui en découlent s'élèvent à 26 000, et ce, seulement pour l'activité maritime, sans compter l'activité industrielle dépendant du secteur maritime (produits forestiers, pâtes et papiers, industrie de l'aluminium, produits alimentaires comme le grain, etc.).

Pour la seule région de la Côte-Nord du Saint-Laurent, la présence de l'industrie maritime représente des millions de dollars d'investissements et de retombées économiques régionales ainsi que des milliers d'emplois. Des entreprises comme la Compagnie minière Québec Cartier, IOC et Mines Wabush, qui comptent parmi les fleurons du secteur minier canadien, n'existeraient tout simplement pas sans transport maritime leur garantissant l'accès aux marchés tant pour l'approvisionnement que pour l'expédition.

Si le Canada est aujourd'hui l'un des grands producteurs mondiaux d'aluminium et si la vallée du Saint-Laurent peut être qualifiée de Vallée de l'aluminium, c'est non seulement à cause de la disponibilité de l'électricité mais aussi parce que les usines ont pu compter sur la proximité d'installations portuaires leur permettant d'importer la matière première, non disponible au Canada et d'acheminer par navire une partie de leurs produits vers les marchés canadiens et internationaux.

Une étude des avantages globaux du transport maritime au Canada est en cours de réalisation grâce à une collaboration entre Transports Canada et l'industrie maritime canadienne réunie au sein de la Coalition industrielle et maritime nationale. Cette étude permettra de mesurer à sa pleine valeur la contribution du transport maritime dans l'économie nationale et aidera les représentants de l'industrie à mieux présenter aux décideurs politiques l'importance de son rôle et la nécessité de lui accorder l'attention qu'elle mérite comme outil stratégique pour l'économie canadienne.

L'idée maîtresse que nous voulons défendre avec ce mémoire est que est que cette attention fait entièrement défaut au Canada depuis longtemps, tant par les pouvoirs publics que de la population. Cette situation a contribué fortement au recul marqué de la position concurrentielle de ce moyen de transport, particulièrement du côté du transport maritime domestique, ce qui

constitue une aberration en regard de son importance réelle pour notre économie et de ses avantages stratégiques de plus en plus évidents.

Le navire : outil de diversification de nos échanges internationaux

Le transport maritime joue d'autres rôles dans notre système économique. Le Canada n'a qu'un seul voisin terrestre, les États-Unis, vers lequel convergent 87% de nos exportations (75% en 1991). Quant à nos importations en provenance des États-Unis, elles ont varié entre 63 et 68% de 1990 à 2001. La valeur de notre commerce avec les États-Unis s'est élevée à 564 milliards de dollars en 2002 alors que nos échanges avec le reste du monde se sont chiffrés à 180 milliards \$. Le navire a assuré 96,2% du volume de nos exportations avec des pays autres que les États-Unis en 2001 et 78,8% de nos importations. La part réelle est encore plus élevée car une bonne partie des biens importés par d'autres modes, notamment le camion, n'ont que transité par les États-Unis où il sont été acheminés par navire.

Le transport par navire est donc la pierre angulaire de nos échanges outre-mer. Laisser l'industrie maritime à l'abandon, accepter de voir sa position concurrentielle se rétrécir par une approche à courte vue, c'est risquer de nuire considérablement au développement de nos échanges avec les autres régions du monde, échanges pour lesquels nous dépensons pourtant des millions en missions économiques internationales.

Situation concurrentielle

La question de la compétitivité est au premier rang des préoccupations de la communauté maritime canadienne. Sans être l'unique facteur, l'ampleur des coûts imposés à l'industrie maritime canadienne a joué un rôle clef dans le déclin de sa compétitivité au cours des dernières années. Ce déclin se traduit en baisses directes de trafic maritime. En effet, pendant que le transport de marchandises par navire augmentait de 600% au plan international depuis trente ans et que le Mississippi, concurrent direct du Saint-Laurent, voyait son trafic annuel passer de 450 à 700 millions de tonnes, le Saint-Laurent chutait de 120 millions de tonnes au début des années 80 à environ 100 millions de tonnes aujourd'hui.

Le transport maritime intérieur a été particulièrement touché durant cette période. De 271 navires qu'elle comptait en 1981, la flotte canadienne a chuté à 183 en 2002, alors que le tonnage transporté par cette flotte est passé de 70 millions de tonnes en 1988 à 55 en 2000. Une grande partie des cargaisons perdues par les navires canadiens ont été récupérées par d'autres moyens de transport, en particulier le camion, ce qui constitue une aberration économique et environnementale.

La question des coûts est centrale dans la situation de stagnation que nous observons aujourd'hui dans notre secteur. Il existe environ une vingtaine de droits et tarifs différents imposés à un navire qui transite dans le système Saint-Laurent Grands Lacs en vertu des lois et règlements du Canada. L'ensemble des droits reliés aux réglementations fédérales ainsi imposés avoisine les 500 millions de dollars par année pour l'industrie maritime canadienne selon une évaluation faite par le Conseil du Trésor datant de 2002.

Dans certains cas, le principe même d'application des tarifs aggrave les problèmes. Par exemple, les revenus gouvernementaux provenant des services maritimes sont basés sur des objectifs fixes

non reliés aux services dispensés et aux utilisateurs directs. Par conséquent, lorsque le trafic et le nombre d'utilisateurs diminuent, la pression pour une hausse des tarifs augmente. Le fait qu'il n'y ait pas de lien entre la tarification et les services entraîne des aberrations et de nombreux cas d'inter-financement. Par exemple, la Compagnie minière Québec Cartier doit payer environ un million de dollars par année en droits de services maritimes pour une bouée située dans le secteur portuaire dont elle pourrait facilement se passer ou qu'elle pourrait prendre en charge. Autre exemple, les compagnies de transport de conteneurs qui fréquentent le Saint-Laurent paient des centaines de milliers de dollars en droits de déglacement alors que plusieurs de leurs navires sont aujourd'hui bien plus puissants que le plus puissant des brise-glaces.

Par ailleurs, le gouvernement n'a jamais appliqué ses tarifications maritimes aux utilisateurs autres que la navigation commerciale. Pour des raisons politiques, les plaisanciers et les pêcheurs continuent d'être exemptés de la tarification de la Garde côtière, ce qui est fondamentalement inéquitable.

De façon générale, le gouvernement du Canada considère ses dépenses dans le secteur maritime comme une perte nette, d'où la volonté d'en récupérer la plus grande partie possible auprès des usagers. Or, l'activité maritime et les infrastructures qu'elle utilise sont en réalité un actif pour le Canada et les sommes qui y sont allouées devraient être considérées comme un investissement par le gouvernement parce que cette activité joue un rôle clef dans notre économie. Le Canada risque fort de perdre bien davantage en retombées économiques que ce qu'il pourra récupérer en imposant des droits sur l'activité maritime. Ces droits, en rendant l'accès au service maritime plus dispendieux, réduisent la durée de vie d'usines ou d'installations, qui comme les minières de la Côte-Nord n'ont pas d'autres options de transport. Il suffit qu'une seule de ces usines ferme un an plus tôt que sa durée de vie normale pour annihiler, par manque à gagner pour le Canada, tout ce qu'on croyait lui faire récupérer avec la tarification sur les services maritimes.

Le traitement réservé au secteur maritime en matière de coûts est en lien direct avec l'inexistence d'une politique nationale cohérente axée sur le développement du secteur. La question des coûts et de la position concurrentielle ne peut être abordée qu'en reprenant le problème à la base. Il faut développer – avec l'industrie – une politique d'ensemble qui reconnaît l'importance stratégique du secteur maritime comme maillon d'une chaîne débutant avec les expéditeurs et destinataires de marchandises et se terminant avec les citoyens. Pour faire face à la mondialisation, le secteur maritime canadien aura besoin d'une revitalisation majeure dans laquelle le gouvernement du Canada doit jouer un rôle de premier plan. Le recul de cette industrie doit être stoppé, et la tendance renversée, au moyen de politiques agressives de développement économique. Le gouvernement ne doit plus se contenter de jouer un rôle passif de gardien des réglementations et d'arbitre des conflits entre les moyens de transport. Il doit reconnaître et concrétiser par ses politiques l'importance stratégique de ce secteur pour l'économie canadienne.

Le transport maritime sur le Saint-Laurent et les Grands Lacs est en concurrence féroce avec d'autres voies de navigation comme le Mississippi et d'autres destinations maritimes nord-américaines comme la façade atlantique. Il est également en concurrence avec les autres moyens de transport que sont le chemin de fer et la route. De plus, le Saint-Laurent comme outil de localisation industrielle est en concurrence avec beaucoup d'autres endroits sur le continent nord-américain. Pour jouer un rôle utile et offrir aux expéditeurs une option de transport valable, le

navire doit pouvoir offrir des tarifs compétitifs et pour ce faire disposer d'un encadrement politique et législatif adéquat, ce qui à l'heure actuelle, fait complètement défaut.

Aux États-Unis, principal concurrent de l'industrie maritime canadienne, le gouvernement assure le maintien et le développement des infrastructures nécessaires à l'industrie. En plus du *Jones Act*, des programmes d'investissements massifs dans les infrastructures maritimes ont été dévoilés au cours des dernières années. En novembre 2001, on annonçait la première tranche d'une mise de fonds de 225 M\$ pour l'agrandissement des écluses de Sault Ste. Marie et un autre de 208 M\$ pour le dragage des ports de la Côte Est américaine dont ceux de New York et Baltimore, concurrents directs de Montréal dans le domaine des conteneurs. D'autres investissements, dont 33 M\$ dans le programme de prêts aux chantiers navals (*Title XI*) ont aussi été annoncés.

Rôle des hausses de coûts gouvernementaux dans la compétitivité

Le secteur maritime canadien reçoit des services maritimes d'aides à la navigation, de déglacage et de dragage fournis par le gouvernement canadien. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ces services sont sujets à une politique de recouvrement de coûts en vertu d'une politique imposée à la Garde côtière canadienne par le Conseil du Trésor.

L'industrie maritime canadienne a combattu cette politique dès son application en 1995 pour plusieurs raisons :

- L'imposition de ces frais s'ajoutant à toutes les autres charges gouvernementales a un effet dévastateur sur une industrie maritime déjà déclinante au Canada;
- Cette politique repose sur le postulat que l'industrie maritime est la seule bénéficiaire de ces services. Or, ses retombées pour l'économie canadienne se chiffrent en milliards de dollars et en dizaines de milliers d'emplois, sans compter qu'elle remet au gouvernement des centaines de millions de dollars en impôt (140 M \$ au gouvernement fédéral pour l'industrie maritime du Québec seulement en 1998). En réduisant la position concurrentielle de l'industrie on risque de faire perdre à l'économie bien plus que les quelques dizaines de millions que la Garde côtière peut recouvrer;
- La compétitivité de l'industrie s'en trouve considérablement affaiblie devant une concurrence internationale et nord-américaine de plus en plus forte et non sujette à des tarifications similaires;
- La Garde côtière canadienne n'a pas fait le ménage qui s'impose dans sa gestion et le coût de la prestation de ces services à l'industrie est prohibitif compte tenu des inefficacités de sa gestion, dénoncées dans plusieurs rapports du Vérificateur général du Canada;
- La Garde côtière est toujours incapable de faire un lien direct entre les services qu'elle fournit et les frais qu'elle impose à l'industrie ce qui rend impossible une application correcte du principe d'utilisateur payeur;

- L'application de cette politique crée des iniquités entre les régions du Canada fondées sur des principes comme la rationalisation de l'administration des bureaux régionaux de la Garde côtière et des principes d'exception comme l'exemption accordée aux navires en provenance ou à destination des États-Unis. De plus le Saint-Laurent, tributaire de services de déglacement, s'en trouve fortement désavantagé.

L'industrie maritime a fortement besoin d'un environnement stable et prévisible au niveau des services et de leur tarification. Cette dernière doit rester en deçà du niveau lui permettant d'augmenter sa compétitivité vis-à-vis ses concurrents du rail et de la route et ceux des autres voies de navigation.

La Coalition maritime et industrielle nationale, qui regroupe la plupart des associations maritimes du Canada, a déposé en août 2002 une proposition d'entente à long terme en vue de régler une fois pour toutes la question des droits sur les services maritimes qui mine le développement de cette industrie depuis bientôt une décennie au Canada. À ce jour, et malgré de nombreuses annonces à cet effet, le ministre des Pêches et Océans n'y a toujours pas répondu.

Dans son rapport au ministre des Transports du Canada déposé en juin 2003, le comité d'examen de la Loi maritime du Canada affirme partager l'avis de la Coalition maritime et industrielle nationale concernant la nécessité d'éliminer les droits de services maritimes au Canada.

Par conséquent nous recommandons :

Recommandation # 1

Que le gouvernement du Canada s'engage à négocier une entente à long terme avec l'industrie maritime canadienne visant l'élimination progressive des droits de services maritimes de la Garde côtière canadienne (aides à la navigation et déglacement).

Le cas du dragage

De nombreux expéditeurs se sont établis sur les rives du Saint-Laurent en comptant sur un chenal navigable offrant des profondeurs suffisantes pour exercer leurs activités d'expédition sans frais additionnels. Exiger des frais pour le dragage revient à modifier les conditions de départ une fois que les entreprises sont installées, avec le risque que cela fait peser sur elles et l'effet dissuasif pour les autres éventuels utilisateurs du transport maritime.

En 1995, le gouvernement du Canada adoptait une politique selon laquelle il se retirait de la totalité du financement et des activités de dragage au Canada, considérant que cette responsabilité revenait aux ports ou aux autorités locales responsables des zones à draguer. Or, le chenal navigable dragué du Saint-Laurent, entre l'Île d'Orléans et Montréal n'est pas une zone portuaire et ne se trouve sous la responsabilité d'aucune administration sauf celle de la Garde côtière canadienne. Dans cette région circule un trafic de plusieurs milliers de navires chaque année dont un très grand nombre dépendent directement de l'entretien d'un chenal à 37 pieds. Cette tâche a toujours été assurée par le gouvernement canadien car le chenal navigable du Saint-Laurent est une voie de transport maritime publique et internationale placée, en matière de services à la

navigation, sous la responsabilité du gouvernement canadien et, plus précisément, de la Garde côtière (article 41 (1) de la Loi sur les Océans), dont les pouvoirs et fonctions concernent notamment *a) les services destinés à assurer la sécurité, la rentabilité et l'efficacité du déplacement des navires dans les eaux canadiennes par la fourniture : (iv) de services d'entretien des canaux.*

Malgré la responsabilité qui lui incombe, le gouvernement canadien continue d'affirmer qu'il n'a rien à voir dans le dragage du chenal maritime du Saint-Laurent mais qu'il n'accepte d'y poursuivre son implication qu'à la condition que l'industrie défraie 100% des coûts encourus. Ces coûts s'élèvent maintenant à 4,7 millions de dollars par année. Le ministère des Pêches et océans répond à toute contestation de l'industrie par la menace de se retirer totalement du dossier du dragage en dépit des dispositions de la Loi sur les Océans.

Pourtant, le gouvernement canadien a autorisé en 1999 des dépenses de 15 millions de dollars pour aider à draguer les marinas privées des Grands Lacs affectées par les baisses de niveaux d'eau, parce qu'elles risquaient de voir diminuer leur position concurrentielle vis-à-vis les marinas américaines.

Simultanément, un programme de plusieurs dizaines de millions de dollars est en cours pour la réfection de centaines de ports dans la région des Grands Lacs, du Saint-Laurent et de l'Atlantique pour soutenir l'industrie de la pêche commerciale. Les dépenses de ce programme incluent des millions de dollars en travaux de dragage.

À cela s'ajoute le fait que, dans le Saint-Laurent, les navires qui transitent vers des ports américains des Grands Lacs, ce qui représente environ 15% du trafic, ne sont pas tenus de payer pour le dragage en vertu d'ententes signées par le gouvernement canadien. À cela s'ajoute également le fait que la rivière St. Clair en Ontario est également exemptée des frais de dragage d'entretien, toujours en vertu d'une entente Canada / États-Unis. Au port de Churchill, le gouvernement canadien a consenti, dans l'entente de cession avec la compagnie Omnitrix en 1997, au moins 10,5 millions de dollars pour permettre des travaux de dragage en vue de donner accès à des navires de plus grande capacité (35 000 tonnes).

À la lumière de ces faits, l'industrie maritime du Saint-Laurent s'interroge très sérieusement sur la place qu'occupe le principe d'équité dans les décisions du gouvernement canadien. La décision annoncée en 1995 de se retirer du financement du dragage au Canada n'a clairement pas été appliquée sauf dans la région du Saint-Laurent où l'on exige de l'industrie qu'elle paie la totalité des coûts de ce service.

Par conséquent, nous recommandons :

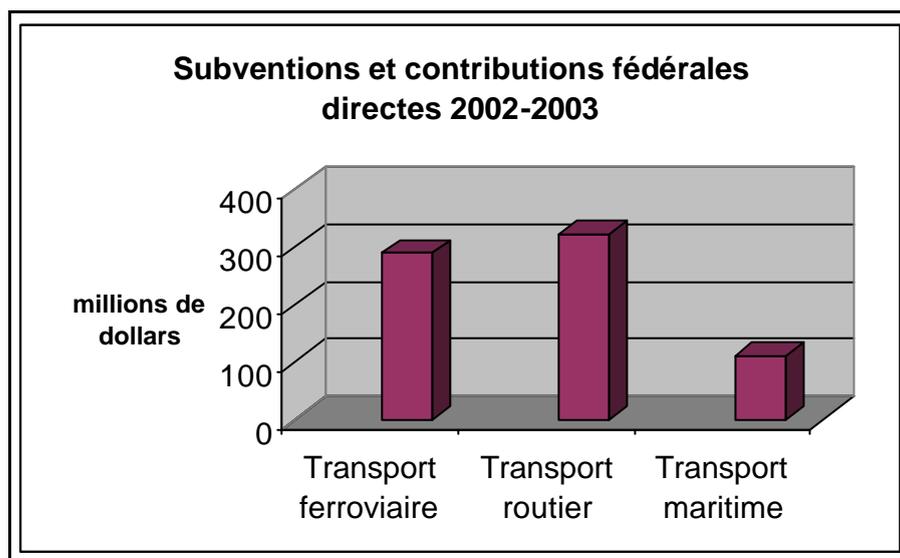
Recommandation # 2

Que le gouvernement du Canada reconnaisse sa pleine et entière responsabilité dans le dragage d'entretien des chenaux navigables du Canada, telle que définie par la *Loi des Océans* et, en vue d'améliorer la compétitivité de l'industrie maritime, qu'il élimine les droits sur le dragage d'entretien du Saint-Laurent.

Iniquité inter-modale

Au cours des dernières décennies, le navire a perdu passablement de terrain au profit des autres moyens de transport, particulièrement du camion. Pendant que le Saint-Laurent voyait son volume de marchandises transportées périlcliter, celui du camionnage n'a cessé d'augmenter, aidé en cela par la déréglementation de la fin des années quatre-vingt qui a conduit à une baisse sensible des coûts de transport par camion. C'est au niveau du transport maritime intérieur que les pertes ont été les plus sensibles, avec comme corollaire une diminution de presque 50% du nombre de vraquiers et de navires citernes canadiens. Cette baisse a aussi eu des répercussions senties dans la Voie maritime du Saint-Laurent qui a vu son volume passer de plus de 70 millions de tonnes par année à environ 55 millions aujourd'hui.

Plusieurs facteurs expliquent ce transfert d'une partie des volumes autrefois transporté par navire vers les autres modes. Cependant, les acteurs de l'industrie maritime sont unanimes à souligner que le transport maritime est nettement désavantagé vis-à-vis les autres modes pour ce qui est des programmes de soutien gouvernementaux (voir figure 1) et que ce désintérêt gouvernemental contribue significativement à la baisse de ses parts de marché.



Source : Transports Canada : Les transports au Canada 2002

Non seulement, le niveau de subventions et contributions directes accordées au transport ferroviaire et au transport routier est nettement supérieur au transport maritime mais ce dernier est aux prises avec des charges, en matière de services maritimes, absentes chez les concurrents. Par exemple, les camions n'ont pas à payer de frais directs pour l'entretien des routes qu'ils utilisent. Les navires doivent payer un droit à chaque passage pour l'entretien du chenal maritime du Saint-Laurent. Les camions ne paient pas non plus pour le déneigement des routes en hiver. Les navires doivent payer un droit à chaque passage pour le déglacage du Saint-Laurent pour toute la section située de Québec vers l'aval. Enfin, aucun camionneur n'a à payer de frais directs pour l'utilisation des systèmes de signalisation et de gestion du trafic routier. Les navires

doivent pourtant payer à chaque passage pour le système de balisage et de gestion du trafic maritime.

Ajoutons à cela le fait que le camionnage peut maintenir ses taux au plus bas parce qu'une partie importante des coûts qu'il engendre sont pris en charge par l'ensemble de la collectivité, que ce soit au plan de la pollution atmosphérique, de la sécurité ou de l'entretien des infrastructures. Dans la foulée du document d'orientations *Droit Devant*, de Transports Canada, le gouvernement a pour la première fois entrepris une analyse globale des coûts totaux des modes de transport au Canada. Cette étude devrait nous permettre d'identifier encore plus clairement l'ampleur des coûts que la société doit assumer pour que le transport par camion puisse continuer à offrir des taux aussi avantageux pour les expéditeurs.

Même lorsque les résultats de l'étude sur les coûts totaux des modes de transport seront connus, (pas avant au moins un an) et que ses résultats, comme on peut le présumer à la lumière des différentes évaluations déjà faites, établiront la supériorité du transport maritime à ce chapitre, il faudra un très grand courage politique pour prendre des mesures suffisamment fortes pour rétablir l'équilibre.

En attendant, nos routes sont plus engorgées que jamais et le transport interurbain des marchandises est le secteur qui connaît la plus forte croissance et qui continuera de tenir le premier rôle si rien n'est fait pour inverser la tendance.

Une réglementation à alléger

L'industrie maritime canadienne est consciente du besoin en réglementations pour la sécurité de la navigation, de la population et de l'environnement. Cependant, trop de réglementations, venant de trop nombreux organismes viennent affecter sa compétitivité. Six ministères fédéraux différents appliquent des réglementations applicables au transport maritime: Transports ; Pêches et Océans; Revenu (Agence des douanes et du revenu); Citoyenneté et Immigration; Santé; Agriculture et Agroalimentaire.

Dix-neuf réglementations différentes s'appliquent à un navire canadien ou étranger commerçant dans le Saint-Laurent :

- | | |
|-------------------------------------|--|
| • Voie maritime | Loi maritime du Canada, C-6.7 |
| • Pilotage | Loi sur le pilotage, P-14 |
| • Frais de port | LMC, C-67 |
| • Frais de quaiage | LMC, C-67 |
| • Ancrage | LMC, C-67 |
| • Gardiens de port | Loi sur la marine marchande du Canada, S-9 |
| • Inspection portuaire | LMMC, S-9 |
| • Stabilité des grains | LMMC, S-9, Section 607-627 |
| • Protection en cas de déversements | LMMC, S-9, Partie XV |
| • Cartes | LMMC, S-9 |
| • Disposition de rebuts | LMMC, S-9, Partie XV |
| • Droits de services maritimes | Loi sur les océans, O-2.4, Section 47 |

- | | |
|-------------------------|--|
| • Droits de déglacage | LO, O-2.4, Section 47 |
| • Droits de dragage | LO, O-2.4, Section 47 |
| • Douanes | Loi sur les douanes, S-52 |
| • Immigration | Loi sur l'immigration, 1976, I-2 |
| • Agriculture | Loi sur l'Agence d'inspection des aliments, C-16.5 |
| • Dératisation | Loi sur la quarantaine, Q-1 |
| • Inspection des grains | Loi sur les grains du Canada, G-10 |

Il faut ajouter à ces réglementations celles des États-Unis (onze réglementations, de quatre ministères différents : Transports, Douanes, Agriculture et Immigration), et celles des provinces, qui sont souvent distinctes des réglementations fédérales.

Le total de tous les droits reliés à ces règlements et services s'élève annuellement à environ 500 millions de dollars pour l'industrie canadienne, selon une estimation du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. En plus de ces droits, les coûts inhérents à l'application de ces réglementations pour l'industrie sont non évalués scientifiquement, mais considérables. Les conséquences cumulatives de ces réglementations et de leurs effets devraient être calculées à chaque fois que de nouveaux frais sont introduits. C'est là une recommandation formelle faite par la Coalition maritime et industrielle nationale en 1998, que la Sodes supporte entièrement.

Le secteur du camionnage a eu droit à sa déréglementation et il y a un besoin évident d'une réforme réglementaire au Canada. C'est pour l'industrie maritime une question de compétitivité vis-à-vis les autres modes de transport et les routes maritimes concurrentes et de survie à long terme pour l'industrie canadienne. Il ne s'agit pas de remettre en question les objectifs généraux de sécurité et de protection de l'environnement visés par la réglementation maritime canadienne mais de trouver des moyens novateurs pour réduire le nombre d'intervenants et de tarifs, éliminer les dédoublements et les inefficacités et faire mieux à moindre coût.

Sécurité

Dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, la sécurité des ports et du transport maritime est devenue une préoccupation majeure du gouvernement canadien. Les nouvelles exigences que le gouvernement a commencé à imposer pour répondre aux normes de sécurité nationale exigent des investissements parfois considérables aux ports visés. Par ailleurs, les transporteurs et autres acteurs du monde maritime sont aux prises avec un partenaire et concurrent économique les États-Unis dont les nouvelles exigences sont sévères à l'extrême. Même si les nouvelles normes de sécurité ne proviennent pas d'une réglementation, tous les transporteurs souhaitant faire affaire avec les États-Unis doivent s'y conformer au risque d'être exclu du commerce.

Ces exigences, que ce soit pour les ports ou pour les utilisateurs, coûtent extrêmement cher et sont même carrément inabordables pour certaines entreprises.

Pour des raisons de compétitivité, il serait inacceptable que les ports canadiens soient désavantagés vis-à-vis leurs concurrents américains en devant assumer localement le coût de décisions découlant de politiques nationales non maritimes. Et ce, d'autant plus qu'il est déjà

établi que pour des raisons de protection nationale, le gouvernement américain fera les investissements nécessaires à la mise en place des mesures de sécurité.

Par conséquent, nous recommandons :

Recommandation # 3

Que toute nouvelle exigence du gouvernement canadien en matière de sécurité soit accompagnée des budgets nécessaires à leur conformité par les intervenants maritimes.

Infrastructures

Depuis 10 ans, selon une évaluation faite par Industrie Canada (Conseil national de recherches du Canada, mars 2001), «le niveau des dépenses gouvernementales consacrées au secteur maritime et océanique a diminué en moyenne de 5% au cours de la dernière décennie». Une analyse des budgets fédéraux consacrés aux infrastructures canadiennes, exposée par la Fédération maritime du Canada dans le cadre des présentes consultations pré-budgétaires, a démontré que les actifs maritimes étaient pratiquement absents des priorités canadiennes. C'est, bien entendu, le secteur routier qui accapare la plus grande portion des dépenses. Sans contester la nécessité d'entretenir le réseau routier, nous prétendons que l'ignorance des infrastructures maritimes conduit inévitablement à un affaiblissement de la capacité du système néfaste à l'économie canadienne. Les priorités budgétaires s'ajustent aux priorités générales. Le transport maritime n'étant pas prioritaire il est généralement oublié des grandes décisions. Au fond, notre plaidoyer en est un en faveur d'une reconsidération du niveau de priorité nationale accordé à chacun des modes et ceci a une incidence majeure sur le système canadien d'infrastructures maritimes.

Programme d'infrastructures

L'un des meilleurs exemples de cette situation est l'inéligibilité des Administrations portuaires canadiennes au programme canadien d'infrastructures. Les ports nationaux n'y ont pas accès et la Loi maritime interdit désormais au gouvernement fédéral d'y investir lui-même. Les grands ports canadiens sont donc dans une impasse en matière de développement. Sans compter que les restrictions imposées par la Loi à l'accès au financement privé réduit considérablement leurs possibilités d'emprunt.

De nombreuses recommandations visant à donner au réseau portuaire national une capacité accrue d'accéder à des fonds de développement ont été formulées dans le cadre des consultations sur la révision de la Loi maritime du Canada. Le rapport du comité d'examen déposé au ministre des Transports en juin dernier reprend nombre de ces recommandations et constitue un excellent point de départ pour corriger cette situation.

Par conséquent, nous recommandons :

Recommandation # 4

Que les ports canadiens, y compris les APC, soient éligibles aux programmes fédéraux d'infrastructure.

Ports et réseau portuaire stratégique

Dans la foulée de la Politique maritime nationale de 1995, le gouvernement fédéral créait le programme de cession des ports publics. Sur 549 ports et installations portuaires publics, 436 ont été cédés, déclassés ou démolis. Dans le Saint-Laurent, à l'exception des quais de traversiers cédé au gouvernement du Québec, aucun des ports régionaux commerciaux visés par le programme n'a encore été transféré. Seuls des quais sans activité commerciale réelle ont pu être remis à des intérêts locaux. Il est en effet extrêmement difficile pour les milieux locaux d'élaborer des plans d'affaires s'appuyant sur de réelles chances de succès compte tenu des dépenses d'exploitation (assurances, taxation, etc.) et surtout d'immobilisation qui augmentent lorsqu'on passe d'un propriétaire fédéral à un propriétaire privé.

Malgré les nombreux appels pour que le gouvernement fédéral maintienne sa responsabilité et accepte de considérer de nouvelles options pour l'avenir de ces ports comme celle qui fut appliquée avec succès pour la Voie maritime et les APC (propriété gouvernementale, gestion locale), le programme de cession vient d'être renouvelé jusqu'en 2006.

En attendant, les ports régionaux commerciaux du Saint-Laurent continuent de subir une situation d'incertitude néfaste, car les dépenses d'entretien et d'investissements ont été sabrés par le propriétaire fédéral, qui les empêche d'appliquer les mesures qui seraient nécessaires à leur redressement.

Cette situation est inacceptable pour le Saint-Laurent. Les ports régionaux commerciaux constituent un maillon essentiel du système portuaire. Environ 3 millions de tonnes de marchandises y transitent chaque année, sans compter la portion manutentionnée dans les quais privés de ces zones portuaires qui est encore bien plus considérable. Ils jouent un rôle crucial pour l'économie des régions qu'ils desservent.

Les ports régionaux du Saint-Laurent constituent un réseau portuaire essentiel à l'économie du Québec et de ses régions. Le gouvernement fédéral a le devoir de trouver rapidement une solution à l'impasse actuelle en reconnaissant les travaux du Forum de concertation sur le transport maritime qui a proposé l'établissement d'un réseau portuaire stratégique pour le Québec. L'industrie maritime québécoise a endossé l'idée de ce réseau et proposé des solutions pour sa mise en œuvre. Le gouvernement fédéral doit emboîter le pas et reconnaître sa responsabilité dans l'avenir de ces infrastructures.

Transports Canada a annoncé en septembre 2003 une augmentation de 10% des tarifs portuaires dans tous les ports publics du Canada. Cette décision est inacceptable dans le contexte actuel. La hausse dépasse de beaucoup les niveaux d'inflation sans compter qu'elle succède à trois années où les droits ont augmenté de 5% par année. Une telle décision va à l'encontre de l'intention affirmée du gouvernement canadien d'encourager le transport sur courte distance dans lequel les ports régionaux sont appelés à jouer un grand rôle. C'est un exemple typique d'incohérence dans la prise de décision alors que la main gauche défait ce que la main droite cherche à construire.

Par conséquent, nous recommandons,

Recommandation # 5

Que le gouvernement du Canada reconnaisse le caractère stratégique des ports régionaux pour l'économie canadienne et leur nécessité absolue pour les régions et les populations qui en dépendent.

Recommandation # 6

Que dans le cas des ports demeurant sous sa responsabilité, le gouvernement du Canada amorce immédiatement un programme de mise à niveau en rendant disponibles des sommes suffisantes pour faire le rattrapage nécessaire au plan de l'entretien et pour assurer la pérennité des infrastructures.

Recommandation # 7

Que le gouvernement fédéral revienne sur sa décision d'augmenter les tarifs portuaires de 10% dans les ports publics à partir de janvier 2004.

Un avantage stratégique : la performance environnementale

Parmi les motifs qui militent en faveur d'une reconsidération du rôle du transport maritime dans l'économie canadienne il y a les avantages considérables qu'il présente au plan de la protection de l'environnement, particulièrement au niveau de la pollution atmosphérique mais aussi au plan de la sécurité et des coûts d'entretien et de construction du réseau routier.

Les stratégies de développement à long terme des flux de transport au Canada ne peuvent plus faire abstraction comme autrefois des impacts environnementaux des choix de transport que nous faisons. Les performances environnementales de chacun des modes sont très inégales et leur efficacité diminue dramatiquement dès qu'ils sont utilisés en dehors de leur distance optimale. Par exemple, la déréglementation qui a marqué le secteur du camionnage dans les années quatre-vingts a entraîné une augmentation importante du transport des marchandises par route. Aujourd'hui, avec la complicité des gouvernements, les camions prennent des charges de plus en plus lourdes et les transportent de plus en plus loin ce qui entraîne des conséquences désastreuses au plan de la sécurité et de la pollution.

La grande majorité des études réalisées à ce jour, tant au Canada qu'à l'étranger, démontrent que par tonne transportée, le navire est le mode de transport de marchandises qui génère le moins d'impacts sur l'environnement et le moins de risques d'accidents. La dernière de ces études a été réalisée par l'industrie maritime du Saint-Laurent, en collaboration avec le Plan d'action Saint-Laurent et coordonnée par la Sodes. Elle est basée sur neuf scénarios de transport de marchandises dans l'axe du Saint-Laurent. Les résultats obtenus confirment et documentent ceux des études antérieures. Le transport par navire est celui qui produit le moins de pressions négatives sur l'environnement et celui qui présente les plus faibles risques d'accidents.

Le gouvernement fédéral a décidé que ses ministères devaient adopter des principes et des stratégies de développement durable. Nous souscrivons à cette initiative et croyons qu'une utilisation accrue du transport maritime constituerait un formidable outil de réalisation pour le secteur des transports et que le gouvernement devrait analyser toutes les possibilités d'appuyer le secteur maritime pour favoriser son développement et contribuer ainsi à la mise en œuvre de ses politiques de développement durable.

Pour atteindre cet objectif, le Canada devrait accepter, dans le cadre du système de compensations associé à la mise en œuvre du Protocole de Kyoto au Canada, l'inclusion du volet transport dans le bilan des gaz à effet de serre des entreprises. Par ce moyen, un expéditeur qui choisirait d'utiliser un moyen de transport moins polluant pour ses approvisionnements ou l'acheminement de sa production, pourrait devenir éligible à des crédits d'émissions échangeables sur le marché des crédits ou à des crédits fiscaux.

Le Canada devrait s'inspirer de la démarche européenne qui, dans le cadre du Livre blanc sur la Politique des transports à l'horizon 2010, affirme qu'«un des enjeux principaux est de définir des principes communs pour une tarification plus juste des différents modes de transports. Ce nouveau cadre pour la tarification devrait à la fois contribuer à l'utilisation des modes les moins polluants ou des réseaux les moins congestionnés et ouvrir la voie à de nouveaux types de financements des infrastructures.»

Le cas des gaz à effet de serre

Dans le cadre du suivi de ses engagements de Kyoto concernant la réduction des gaz à effet de serre (GES), le gouvernement fédéral a mis sur pied le Secrétariat aux changements climatiques. Quinze tables sectorielles ont été mises sur pied dont une sur les transports pour dégager la problématique et les enjeux des gaz à effet de serre par secteur ainsi que proposer des moyens pour que le Canada atteigne ses objectifs de réduction de GES.

Le secteur des transports au Canada compte pour 27% de l'ensemble des GES. Selon les travaux de la table Transports c'est, outre l'automobile, le transport interurbain des marchandises, c'est-à-dire le camionnage, qui représentera la plus grande source d'augmentation des GES au Canada dans l'avenir. Dans le plan d'action qu'adoptera le Canada pour réduire ses émissions de GES, il sera capital d'identifier des mesures qui permettront au secteur du transport des marchandises d'améliorer ses performances. Cela ne pourra se faire sans une modification de nos pratiques actuelles et sans viser une intégration de plus en plus grande des facteurs sociaux et environnementaux dans le calcul des coûts du transport pour la société.

La tendance actuelle est que les marchandises sont de plus en plus transportées par les modes de transport les plus polluants. Il faut inverser cette tendance en organisant la mise en place des conditions qui permettront une utilisation plus rationnelle des modes de transport en favorisant ceux dont la performance environnementale est la plus avantageuse.

Avantages environnementaux du transport maritime

Indices	Maritime	Ferroviaire	Routier
Facteur énergétique	1	2,2	9,7
Facteur d'émission	1	1,4	7,6
Facteur d'accidents	1	13,7	74,7
Facteur de déversements	1	10,0	37,5
Niveau de bruit	1	1,4	1,3

Source : Sodes et Saint-Laurent Vision 2000. Étude comparative des impacts environnementaux des modes de transport de marchandises dans l'axe du Saint-Laurent, Annexe 1, 2001

Au Canada, l'évolution des transports au cours des dernières décennies a confirmé la tendance à l'augmentation considérable du transport routier interurbain. À l'inverse, en proportion de l'augmentation du trafic global, la quantité de marchandises transportées par le secteur maritime n'a cessé de diminuer au cours des vingt dernières années, en grande partie au profit de la route. En d'autres termes, nous assistons au transfert du moyen de transport le moins polluant vers le plus polluant. Or, c'est justement le transport par camion qui a été identifié comme le secteur où l'on observera les plus fortes hausses d'émissions de gaz à effet de serre au cours des prochaines années, si rien n'est fait pour inverser la tendance.

Pourtant, ailleurs dans le monde, des politiques ont été adoptées et des mesures concrètes ont été prises pour favoriser une plus grande utilisation du navire, non seulement parce qu'il s'agit d'un outil stratégique au plan économique mais aussi en raison de ses avantages environnementaux. Le transport maritime aide significativement à contrôler la croissance des investissements publics dans la construction et l'entretien des infrastructures routières et à améliorer la sécurité.

Parmi les exemples mondiaux de mesures de valorisation du transport maritime, on retrouve :

- Dans son livre blanc 2001, la Commission européenne de la politique du transport envisage l'élaboration d'«autoroutes de la mer» pour réduire la congestion des routes et des chemins de fer.
- En France, le ministre des Transports a publié un rapport qui recommande d'offrir des incitatifs financiers aux expéditeurs pour qu'ils utilisent davantage les routes maritimes dans l'espoir de limiter la congestion routière.
- En Allemagne, le ministère de l'Environnement appuie l'utilisation de barges à la place de camions transportant des conteneurs comme mesure pour diminuer la pollution de l'air et l'engorgement des routes.

Par conséquent, nous recommandons :

Recommandation # 8

Que le gouvernement du Canada accepte d'inclure dans la mise en œuvre du protocole de Kyoto la prise en compte du volet transports dans le bilan des entreprises en matière de gaz à effet de serre.

Conclusion : nécessité d'une nouvelle politique maritime nationale

Le transport maritime n'est pas une fin en soi; il s'agit d'un moyen par lequel l'industrie canadienne s'approvisionne et expédie ses produits. Les conséquences d'une perte de compétitivité de l'industrie maritime au Canada sont considérables pour l'ensemble de l'économie canadienne. Bien que des facteurs externes contribuent à cette baisse de compétitivité, nous croyons que le gouvernement canadien doit faire tout en son pouvoir non seulement pour minimiser ces facteurs mais pour être un acteur dynamique de la relance de cette industrie au Canada.

Cette relance passe inévitablement par une reconsidération en profondeur de la place qu'occupe le transport maritime dans les lois, les réglementations, les politiques et les programmes canadiens. Il faut rehausser son niveau de priorité à un niveau équivalent à celui des autres modes. Le transport par navire ne doit plus être considéré comme une source de revenus par les gouvernements mais comme un outil stratégique de développement pour l'économie canadienne. Ce n'est qu'à cette condition, avec toutes les conséquences que cela entraîne au niveau des choix budgétaires du Canada, que l'on pourra inverser la perte de compétitivité généralisée qui à l'heure actuelle semble être devenue la toile de fond du transport maritime, particulièrement au niveau du transport intérieur.

Le Canada a fondamentalement besoin d'une nouvelle politique maritime nationale. En ne traitant que des questions portuaires, de la Voie maritime et du pilotage, la Politique maritime de 1995 ignore bon nombre des grandes problématiques maritimes et particulièrement celles qui sont liées à la compétitivité, aux coûts et au développement de cette industrie au Canada.

Nous demandons au membres du Comité permanent des Finances d'analyser en profondeur les recommandations que nous lui soumettons en prenant en considération l'apport du secteur maritime à l'économie canadienne dans son ensemble et particulièrement le rôle qu'il joue dans le maintien et le développement de multiples entreprises pourvoyeuses d'emploi et de retombées économiques dans toutes les régions du pays. Le comité doit aussi prendre en compte l'utilité indéniable du navire comme outil de réduction des gaz à effet de serre et, par conséquent, son rôle stratégique dans la mise en œuvre du Protocole de Kyoto.