

# Chapitre 8

## Le transport maritime

---

Les activités maritimes se rangent dans deux catégories distinctes et se déroulent dans quatre régions :

- **Le transport maritime intérieur** — Cette catégorie comprend principalement le transport maritime effectué sur les Grands Lacs et dans la Voie maritime du Saint-Laurent et, dans une moindre mesure, le cabotage dans les eaux canadiennes de l'Atlantique, l'exploitation des remorqueurs-chalands sur la côte Ouest ainsi que le transport maritime de ravitaillement à destination du nord du 60<sup>e</sup> degré par des navires qui naviguent depuis le Saint-Laurent et sur le réseau du Mackenzie.
- **Le transport maritime international** — Les navires visitent les ports des côtes est et ouest et empruntent la Voie maritime du Saint-Laurent pour se rendre au cœur du continent.

Quelque 11 p. 100 de l'activité maritime intérieure du Canada a lieu dans la région de l'Atlantique, 25 p. 100 sur la côte du Pacifique et 62 p. 100 dans la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Des traversiers à passagers d'appartenances publique et privée sont exploités dans trois régions qui possèdent en plus des activités de pêche commerciale. La prospection et la production pétrolières et gazières menées actuellement au large de la côte est et dans l'Arctique prendront vraisemblablement de l'expansion au cours des prochaines décennies.

L'industrie maritime canadienne est encore très influencée par l'évolution de l'économie mondiale, par la nature et la stabilité relative du commerce, ainsi que par la situation économique des diverses régions de l'Amérique du Nord. Sur la scène du commerce international, les exportations maritimes du Canada sont en grande partie liées à la demande de matières premières à expédier aux États-Unis et outre-mer (en particulier en Asie), tandis que les importations maritimes répondent de plus en plus à la demande de produits de consommation finis à valeur ajoutée, dont bon nombre sont fabriqués à l'étranger.

## Infrastructure et services maritimes

Comme présenté en détail au chapitre 9, la *Loi maritime du Canada*, en vigueur depuis 1998, a permis au ministre des Transports d'instaurer la politique maritime nationale annoncée en 1995, notamment en commercialisant des ports et la Voie maritime du Saint-Laurent.

### *Ports*

Les principes directeurs de la *Loi maritime du Canada*, qui vise à améliorer l'efficacité globale du réseau des ports, consistent à susciter une participation locale accrue à la planification et à l'exploitation des grands ports canadiens et à céder le contrôle — et souvent la propriété — des ports régionaux à des intérêts locaux. La commercialisation des grands ports canadiens s'est faite par la création d'administrations portuaires canadiennes (APC). D'autres ports ont été transférés aux gouvernements provinciaux, aux municipalités ou aux utilisateurs, tandis qu'un certain nombre de ports éloignés situés dans le Nord continuent d'être administrés par Transports Canada. En plus de créer le réseau des APC, la loi donne un nouveau cadre législatif aux ports publics et aux installations portuaires publiques. Le gouvernement conserve un pouvoir résiduel en matière de réglementation.

Les APC sont des ports autonomes à gestion indépendante dont l'activité est essentielle au commerce intérieur et au commerce international. Les 18 APC actuelles composent le Réseau portuaire national, auquel s'ajouteront bientôt d'autres APC. Elles ne reçoivent aucun crédit parlementaire. Les compétences financières de chaque APC sont décrites dans des lettres patentes. Elles versent un loyer à l'État, qui conserve la propriété des terres occupées par le port. En outre, les APC n'ont pas l'autorisation d'utiliser des terres ou d'autres biens comme valeurs de nantissement pour effectuer des emprunts.

Les APC comprennent de grands ports comme ceux de Vancouver, de Montréal, de Halifax, de Québec, de Toronto, du fleuve Fraser et Saint Jean. Elles ne sont certainement pas homogènes, car l'envergure de leurs activités, le type et l'étendue des marchés desservis ainsi que leurs ressources financières et humaines varient considérablement de l'une à l'autre. Les ports désignés comme APC représentent plus de 50 p. 100 du tonnage total transitant par le système portuaire. Ceux de Vancouver et Montréal sont les installations les plus achalandées, car ils figurent pour plus de 56 p. 100 des recettes générées en 1999 par les 17 ports désignés comme APC cette année-là.

La cession des ports locaux et régionaux a permis de réduire les subventions versées au secteur portuaire. Ce programme de cession, doté d'un fonds non renouvelable de 120 millions \$ destiné à préparer la cession des ports de l'État, prendra fin en mars 2002.

Bien que la *Loi maritime du Canada* soit relativement récente, plusieurs groupes sont d'avis que le processus de commercialisation ne va pas assez loin pour que l'autonomie souhaitée soit pleinement réalisée, en particulier celle des APC.

### ***Voie maritime du Saint-Laurent***

Un deuxième élément clé de la politique de commercialisation est la cession, par le gouvernement, de la gestion et de l'exploitation de la Voie maritime du Saint-Laurent à un groupe de gestion sans but lucratif du secteur privé, ce qui s'est fait en octobre 1998, lorsque la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (CGVMSL) — composée de sociétés d'utilisateurs de la Voie maritime — a commencé à assumer la responsabilité de l'exploitation de la Voie maritime.

Pour s'acquitter de son mandat, la CGVMSL doit protéger l'intégrité de la Voie maritime, promouvoir son exploitation selon des principes commerciaux, protéger la viabilité à long terme de la Voie maritime en tant que partie intégrante de l'infrastructure nationale des transports du Canada, promouvoir l'utilisation de la Voie maritime et encourager la participation des utilisateurs à son exploitation. Elle établit la politique en matière de péages, dont elle fixe les niveaux.

Le Comité a constaté que les intervenants exprimaient des avis généralement favorables à l'égard de la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent et qu'ils estimaient que la commercialisation était réussie, comme en attestent d'ailleurs les résultats connus jusqu'à maintenant — notamment la réalisation des objectifs de recettes des trois premières années du régime de commercialisation.

### ***Navigation maritime, déglacage et dragage***

La Garde côtière canadienne, qui relève du ministre des Pêches et des Océans, fournit des services à la navigation maritime — y compris la fourniture et l'installation de bouées et de signaux et l'exercice d'un contrôle du trafic dans les chenaux très achalandés — ainsi que des services de déglacage dans les chenaux et dans les ports.

En 1996, le gouvernement a commencé à imposer des droits pour récupérer une partie du coût des services d'aide à la navigation fournis aux transporteurs maritimes par la Garde côtière canadienne. Celle-ci a commencé à prélever des droits de services de déglçage dans certaines zones en 1998, tout en cessant globalement de draguer les chenaux. Le dragage se fait maintenant contre le paiement de droits fixés par les ports.

Le barème des droits a été modifié en 1998 en même temps qu'un gel de trois ans était appliqué aux hausses des droits. On a en même temps réduit de 50 p. 100 l'objectif de recettes proposé pour les droits de déglçage. Le ministère des Pêches et des Océans a chargé un groupe de travail interne d'examiner les droits de services à la navigation maritime et les droits de déglçage, vu que le gel de leur hausse prendra fin cette année.

À l'heure actuelle, c'est le gouvernement, et non pas les utilisateurs, qui assume la majeure partie — 80 p. 100 environ — du coût total de ces services publics<sup>1</sup>, ce qui est très différent du recouvrement intégral du coût des services à la navigation aérienne.

## **Préoccupations au sujet de l'infrastructure**

Plusieurs intervenants des secteurs public et privé croient que le gouvernement devrait porter une attention immédiate à la situation de concurrence difficile dans laquelle l'industrie maritime se trouve et accorder une aide financière soutenue à l'infrastructure maritime publique.

Les inquiétudes des intervenants au sujet de la compétitivité à long terme mettent en cause le financement inadéquat de l'infrastructure maritime et portuaire, le régime fiscal et les exigences de la réglementation. Selon eux, l'évolution financière à long terme de l'industrie du transport maritime est incertaine pour diverses raisons, parmi lesquelles figurent les frais de pilotage, les droits de services à la navigation maritime, les droits de services de déglçage et les taxes que les administrations portuaires canadiennes doivent payer aux divers paliers de l'administration publique.

Des participants ont soutenu que les modifications apportées aux droits — en particulier la réduction des objectifs de recettes des services de déglçage — n'avaient pas la même incidence selon qu'il s'agissait des droits de services à la navigation ou des droits de déglçage et que ce déséquilibre défavorisait les ports et les services de transport maritime dans les régions de l'Est non exposées aux glaces.

## *Questions et préoccupations au sujet des ports*

Des participants — surtout les représentants de la communauté portuaire, mais pas seulement eux — ont relevé plusieurs sujets de préoccupation dans la gestion des ports nouvellement commercialisés. Selon eux, les lettres patentes des APC imposent à celles-ci des conditions — concernant notamment les emprunts, l'utilisation des terres et l'obligation de faire des paiements à divers paliers de gouvernement — qui nuisent à leur efficacité et à leur viabilité financière. Cette situation a pour effet de désavantager certains ports et les participants sont d'avis que la politique maritime nationale n'a pas été énoncée dans cet esprit.

L'autre grand sujet d'inquiétude des participants, c'est que les ports à conteneurs du Canada font face à une plus grande concurrence des ports américains et qu'il faut améliorer les installations canadiennes pour l'affronter. Les engagements de soutien financier sont rares au Canada, tandis que le gouvernement des États-Unis vient d'annoncer qu'il accorderait une aide financière pour l'infrastructure maritime nationale, principalement aux ports, dans le cadre de sa *Transportation Equity Act for the 21st Century* (TEA-21). Les conditions économiques déjà inégales des deux pays pourraient l'être encore plus. Plusieurs solutions ont été proposées, en particulier au sujet du financement :

- autoriser les administrations portuaires à émettre des obligations-recettes;
- créer un fonds central d'aménagement portuaire;
- autoriser les administrations publiques et les ports à s'engager dans des partenariats;
- autoriser les administrations portuaires à conserver les excédents d'exploitation et à les investir dans l'infrastructure.

Compte tenu du nombre et de la complexité de ces questions, ainsi que d'autres problèmes secondaires liés à certains articles de la *Loi maritime du Canada*, certaines parties intéressées (ports et autres organismes) insistent pour que le ministre des Transports autorise que l'examen de cette loi ait lieu avant 2003, année prévue par le Parlement. Ces participants soutiennent également que la *Loi maritime du Canada* n'accorde pas aux APC les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de la Politique maritime nationale. Selon eux, certaines APC seraient gravement désavantagées face aux ports américains s'il fallait attendre l'examen prévu pour 2003.

Au sujet de la concurrence transfrontalière, il est vrai que Vancouver rivalise avec les ports de Seattle et de Tacoma pour le transport par conteneur et que Halifax et Montréal rivalisent avec ceux de New York, de Baltimore et de Philadelphie, mais il est probablement trop tôt pour déterminer si la *Loi maritime du Canada* a une incidence nuisible. Il est évident que, jusqu'à maintenant, les ports de Montréal, de Halifax et de Vancouver ont connu de fortes années de croissance tant dans le transport des cargaisons conteneurisées que dans celui des autres cargaisons. En fait, le port de Vancouver a toujours réussi à récupérer les cargaisons conteneurisées canadiennes que les expéditeurs avaient commencé à faire circuler par les ports du détroit de Puget, dans l'État de Washington, tandis que le port de Montréal continue d'accueillir un énorme volume de trafic américain. Le terminal ultramoderne du Deltaport est en grande partie à l'origine de la réussite récente du port de Vancouver, mais le succès des ports de Halifax, de Montréal et de Vancouver est attribuable également à l'amélioration des services ferroviaires et des taux de transport ferroviaire.

De toute évidence, des terminaux modernes et efficaces sont nécessaires au maintien de la compétitivité du transport par conteneur et, de plus en plus, du transport du vrac. À en juger d'après les perspectives des flux d'échanges et d'après l'évolution à venir des coûts unitaires des marchandises importées ou exportées, il est essentiel que les ports agissent rapidement pour se mettre à niveau, se moderniser et se donner de nouvelles capacités de manutention aux terminaux. Les ports doivent également accéder à des fonds d'investissement pour l'exécution des travaux de dragage, pour se conformer aux exigences environnementales et pour consacrer d'autres projets aux installations. Une administration souple semble essentielle à la réalisation de ces objectifs.

Sur le plan plus vaste de l'accès des ports au financement, la décision prise par les États-Unis d'appuyer l'investissement public dans les ports atteste que ce pays est conscient que les ports sont des générateurs d'activité économique et des catalyseurs du commerce. Il est permis de croire qu'une telle prise de conscience faisait défaut au moment de l'élaboration de la politique des transports du Canada, et cela même si l'on a désigné 18 APC aux fins du Réseau portuaire national.

Le Comité croit que les dépenses qui seront engagées dans l'infrastructure maritime américaine sous le régime de la *Transportation Equity Act for the 21st Century* constitueront à long terme une menace à la compétitivité des grands ports canadiens. En outre, environ la moitié de tous les ports américains sont subventionnés d'une manière ou d'une autre et les autres

ports ont le pouvoir de percevoir une taxe municipale auprès des citoyens locaux pour le financement d'améliorations portuaires. D'autres ports peuvent utiliser des fonds générés par des activités non portuaires. Le Comité propose que le gouvernement continue de comparer soigneusement le rendement des ports canadiens à celui de leurs concurrents américains et soit prêt à prendre des initiatives si les fonds du gouvernement américain faussaient sérieusement les modèles de circulation commerciaux.

### ***Questions et préoccupations au sujet de la Voie maritime du Saint-Laurent***

Les participants à nos consultations ont généralement approuvé la commercialisation de la Voie maritime. Le trafic de la Voie maritime a chuté en 1999 et en 2000 et le nombre de transits a diminué, mais les objectifs du plan d'entreprise au chapitre des dépenses ont été atteints et c'est pourquoi on a annoncé que la hausse des péages sera moins élevée que prévu. Le ralentissement économique survenu aux États-Unis et la multiplication des mesures tarifaires prises par les gouvernements du Canada et des États-Unis à l'égard de l'acier importé laissent supposer que le transport maritime et le nombre de transits continueront de baisser à court terme. Par conséquent, la Voie maritime pourrait éprouver des difficultés au chapitre des recettes.

Au même moment, la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent prévoit la nécessité d'engager 126 millions \$ dans le renouvellement de ses biens au cours de la période quinquennale de 1998 à 2003, soit une moyenne de 25 millions \$ par an. La CGVMSL prévoit financer le tout au moyen de ses propres recettes, sans demander l'aide des gouvernements.

Pour favoriser l'utilisation accrue de la Voie maritime, la CGVMSL et d'autres exploitants maritimes de premier plan et d'autres parties intéressées ont entrepris individuellement ou ensemble plusieurs initiatives, notamment le Forum sur les questions stratégiques touchant la Voie maritime, auquel ont pris part des intérêts canadiens et américains, et la préparation du rapport de l'industrie intitulé « La voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent : Une vision claire pour l'avenir » dont les douze recommandations visent à rehausser les perspectives de compétitivité de la Voie maritime et à rendre celle-ci aussi intéressante qu'elle l'était pour le transport du grain et d'autres marchandises.

Étant donné l'importance de la Voie maritime pour le commerce et pour l'expansion économique au Canada, le Comité trouve encourageante la forte probabilité que les recettes investies dans le renouvellement des biens soient

suffisamment élevées pour que la Voie maritime conserve sa capacité actuelle. Il sait que la commercialisation de la Voie maritime a produit des résultats généralement positifs jusqu'à maintenant.

## **Transport maritime intérieur**

Une grande partie du transport maritime intérieur se fait sur le réseau des Grands Lacs et du Saint-Laurent, où l'on voit surtout en activité les navires que possèdent et exploitent les neuf sociétés membres de l'Association des armateurs canadiens. En 1999, ces sociétés ont exploité quelque 87 navires — vraquiers, autodéchargeurs et navires-citernes — qui ont acheminé ensemble 73,9 millions de tonnes de cargaisons, en comparaison de 124 navires et de 77,3 millions de tonnes dix ans auparavant. En 1999, les transporteurs maritimes ont assuré le transport intérieur d'un total de 105,8 millions de tonnes, soit une hausse modeste par rapport à l'année précédente.

Le trafic maritime intérieur assure le transport de plusieurs genres de produits dont les itinéraires sont bien établis. Les mouvements des marchandises en vrac — charbon, grain, pierre et gravier, minerais de fer, produits forestiers et vrac secondaire — sont encore au premier plan du transport intérieur, en particulier sur le réseau des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Dans la région de l'Atlantique, les envois de gypse et de produits forestiers demeurent importants, mais, sur la côte ouest, l'industrie du transport par remorqueurs-chalands, très associée au secteur des produits forestiers et du bois d'œuvre, donne des signes contradictoires. Dans l'est du pays, on remarque des entreprises de transport par conteneurs reliant Montréal, Halifax et Terre-Neuve, ainsi que de nouvelles entreprises d'approvisionnement desservant l'industrie de la prospection extracôtière.

Le commerce maritime entre le Canada et les États-Unis est effectué par l'entremise de transporteurs américains ou de transporteurs canadiens dont les activités se déroulent principalement le long du réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime, quoique certains échanges commerciaux se font sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique. En 1999, le commerce maritime transfrontalier a permis des échanges de cargaisons totalisant quelque 91,9 millions de tonnes.

## ***La Loi sur le cabotage***

La *Loi sur le cabotage* interdit aux navires étrangers ou non dédouanés de prendre part au cabotage au Canada sauf s'il est prouvé qu'aucun navire canadien n'est disponible pour l'exécution d'une activité donnée. En d'autres mots, cette restriction a pour effet de réserver le commerce maritime intérieur à des navires qui doivent être immatriculés au Canada, qui appartiennent à des sociétés dont le siège social est au Canada, qui sont exploités par ces sociétés et manœuvrés par des équipages canadiens. Ces navires doivent avoir été construits au Canada, mais, s'ils ont été construits à l'étranger, ils sont soumis à un droit d'importation de 25 p. 100 applicable à la valeur intégrale du navire.

### ***Questions et préoccupations au sujet du transport maritime intérieur***

Les représentants des communautés maritimes et portuaires qui ont participé au processus du Comité ont mentionné que l'état actuel de l'infrastructure maritime est une cause de préoccupation. La commercialisation d'entités maritimes et la cession de ports et de biens publics ont suscité de l'inquiétude au sujet des coûts d'entretien et de remplacement des éléments de l'infrastructure maritime, en particulier dans la région de l'Atlantique et dans le réseau des Grands Lacs. Les participants ont dit également que l'entretien de la Voie maritime et le dragage des chenaux d'accès dans les régions de l'Atlantique, du Saint-Laurent et du Pacifique de même que sur le Mackenzie sont d'autres causes de préoccupation. Dans le Nord, on s'inquiète en plus de la possibilité que les cartes marines officielles restent imprécises ou incomplètes.

Bien qu'il ait connu des années de grande activité entre 1995 et 2000, le secteur maritime du Canada devra relever plusieurs défis imminents, notamment un trafic devenu instable en raison de sa vulnérabilité aux variations économiques dans les secteurs et marchés clés; la hausse des prix des carburants; la baisse des niveaux d'eau des Grands Lacs et du Saint-Laurent et l'obligation subséquente de moins charger les navires; la tendance continue à utiliser de gros navires qui ne peuvent pas entrer dans la Voie maritime (environ 80 p. 100 de la flotte mondiale); et la diminution de l'exportation des grains, en particulier vers l'Est, une tendance qui devrait se poursuivre longtemps dans la présente décennie.

Les participants membres de l'industrie ont repéré deux menaces à la compétitivité du transport maritime intérieur :

- La première menace est l'accroissement de la concurrence des ports et itinéraires américains dans le transport des cargaisons conteneurisées (et, de plus en plus, dans le transport des cargaisons en vrac exportées par le Canada), ce qui se fait avec le soutien de gros investissements publics dans l'infrastructure maritime américaine.

Selon les prévisions, le commerce extérieur continuera de croître, en grande partie grâce à l'expansion du transport par conteneurs et à l'augmentation de la taille des porte-conteneurs, et c'est pourquoi on peut s'attendre à l'accroissement simultané des demandes quant à la capacité de l'infrastructure maritime.

- La seconde menace, perçue par des groupes de l'industrie du transport maritime des Grands Lacs et de la Voie maritime, vient de la concurrence qu'ils affrontent dans le trafic d'exportation du grain qu'ils transportent habituellement, concurrence qu'ils jugent déloyale pour plusieurs raisons, y compris les politiques gouvernementales qu'ils disent biaisées en faveur de Churchill; les politiques tarifaires des transporteurs ferroviaires; ainsi que l'utilisation de wagons céréaliers fournis par le gouvernement pour le transport du grain entièrement par rail vers les ports de l'Est.

La flotte canadienne des laquiers continue de diminuer lentement, mais le trafic des produits transportés par la flotte intérieure est demeuré relativement stable. Les intervenants ont néanmoins exprimé une grande inquiétude au sujet de la flotte des vraquiers intérieurs, dont la capacité a chuté de 35 p. 100 depuis 1988, les navires restants n'étant utilisés que partiellement chaque saison. Les navires de la flotte, en particulier les vraquiers, ont plus de 27 ans en moyenne (en comparaison de l'âge moyen de 14 ans seulement des vraquiers utilisés dans le monde entier), et les décisions de remplacer les vieux navires se font pressantes. Toutefois, il est permis de s'interroger sur l'utilisation qui en sera faite et sur les gains qui en découleront. L'industrie a préféré jusqu'à maintenant convertir des vraquiers en des navires autodéchargeurs offrant une plus grande souplesse d'utilisation. On sait que la construction des vraquiers de remplacement au Canada est d'un coût prohibitif.

L'industrie canadienne de la construction navale continue de subir une baisse d'activités. De nombreux armateurs sont d'avis qu'il leur revient à moins cher de faire construire les navires à l'étranger même en tenant compte du droit d'importation de 25 p. 100. La remise en état et la réparation des

navires sont maintenant les principaux modes d'emploi des chantiers maritimes canadiens. Le Comité sur le projet de partenariat national a remis récemment au ministre de l'Industrie un rapport dans lequel sont proposées des solutions à ces questions. Dans son rapport, le Comité rejette l'option des subventions directes et déclare que le droit d'importation de 25 p. 100 est inefficace, mais il propose quand même d'autres formes d'assistance. Le Comité insiste également pour que le gouvernement exerce des pressions sur les États-Unis pour que ce pays modifie sa législation (la *Jones Act*) afin que les Américains puissent faire construire et réparer leurs navires au Canada<sup>2</sup>.

## Transport maritime international

Sur la scène du commerce international, le Canada doit compter sur un grand nombre de services étrangers de transport maritime ainsi que sur des sociétés canadiennes exploitant des navires d'immatriculation étrangère. En 1999, ces échanges commerciaux ont totalisé 280,7 millions de tonnes, dont 64 p. 100 à l'exportation.

Le Canada continue d'être un des principaux fournisseurs de matières premières en expédiant des cargaisons de vrac composées de charbon, de grains, de soufre, de potasse, de minerai de fer et de produits forestiers. Les principaux pays destinataires sont les États-Unis et le Japon, suivis d'autres pays d'Asie. Depuis 1997, ce commerce extérieur se caractérise par une demande toujours incertaine et par le transport de marchandises à prix peu élevés, mais il a commencé à montrer des signes d'accroissement vers la fin de 1999. Les produits importés par bateaux sont notamment des produits pétroliers et des biens de consommation.

Les États-Unis, principal partenaire commercial du Canada, ont commencé récemment à traverser une période de ralentissement économique tandis que le Japon, deuxième partenaire commercial du Canada, affiche encore une activité économique ralentie.

La montée spectaculaire du commerce international des biens de consommation et des biens industriels a favorisé l'accroissement ininterrompu des envois internationaux de cargaisons conteneurisées. Les principaux bénéficiaires canadiens de cette évolution sont les ports de Vancouver, de Halifax et de Montréal. Perçus autrefois comme de grands ports d'exportation de cargaisons en vrac, ils sont maintenant de grands centres de trafic de cargaisons conteneurisées. En 1999, ils ont manutentionné ensemble l'équivalent de

2,4 millions de conteneurs de 20 pieds de longueur, contre 1,2 million dix ans auparavant, et les prévisions sont encore à la hausse.

Les innovations technologiques et les améliorations d'infrastructure des cinq dernières années ont favorisé considérablement les itinéraires intermodaux canadiens reliés aux grands ports internationaux des côtes de l'Atlantique et du Pacifique, tandis que le Saint-Laurent est encore très utilisé par les expéditeurs de cargaisons conteneurisées du Midwest américain.

### **La Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes**

Une grande partie des cargaisons conteneurisées acheminées actuellement par les grands ports internationaux du Canada est transportée par des compagnies maritimes appartenant à une « conférence maritime » ou plus. Ces conférences sont des libres-associations de transporteurs actifs sur une route commerciale et signataires d'ententes de services qui portent notamment sur la capacité de transport à fournir et sur les taux à imposer.

La *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* (LDCM) permet de soustraire certaines pratiques des conférences maritimes à l'application de la *Loi sur la concurrence*, y compris en ce qui concerne les ententes sur l'imposition de prix communs et sur le partage des capacités de transport. Sanctionnée pour la première fois en 1970, la LDCM a été renouvelée périodiquement par la suite. Lors de la rédaction du présent document au printemps de 2001, un projet de modifications à la LDCM était à l'étude au Parlement. Le gouvernement a présenté le projet de modifications en question à la suite de la publication d'un document de consultation par Transports Canada en 1999. Les modifications proposées visent à simplifier la LDCM et à permettre au Canada de conserver une position harmonisée avec celles de ses principaux partenaires commerciaux, en particulier les États-Unis, qui ont renouvelé une loi équivalente en 1999 (la *Ocean Shipping Reform Act*).

Certains observateurs croient que l'influence des conférences maritimes va en diminuant depuis qu'une certaine transformation du transport maritime et qu'une sophistication des besoins des expéditeurs ont commencé à donner lieu à de plus amples négociations. Les compagnies de navigation des conférences maritimes ont consenti de plus en plus à accorder des taux réduits hors du rayon à des expéditeurs des conférences maritimes. Le commerce électronique continuera aussi de miner l'influence des conférences.

## *Questions et préoccupations au sujet du transport maritime international*

Sur la scène internationale, on remarque une tendance continue à l'acquisition de navires porte-conteneurs de plus en plus gros et à la concentration des services transocéaniques : les gros transporteurs sont moins nombreux, concluent des alliances, forment des consortiums et desservent moins de ports. Les possibilités de fournir des services d'apport et des services de transport spécialisés demeurent néanmoins importantes. La plupart des routes de transport maritime du monde continuent d'afficher une capacité très excédentaire qui a tendance à restreindre les taux, et les nouveaux contrats de construction de navires ne feront qu'accentuer la tendance. On peut s'attendre que l'expansion du commerce électronique dans la sphère du transport maritime international favorise une plus grande concentration au fur et à mesure que les petites compagnies de navigation perdent leur part du marché.

La popularité croissante du transport par conteneurs au détriment d'autres moyens d'expédition et le fait que les congestions et les retards soient moins tolérés poussent les ports non seulement à rehausser l'efficacité de leurs installations à terre pour accélérer la manutention des conteneurs et le mouvement des marchandises, mais aussi à améliorer l'infrastructure physique et le matériel.

L'avènement des gros navires a soulevé l'importance des ports en eau profonde dont ils ont besoin, ce qui semblerait favoriser la compétitivité des ports canadiens de l'Atlantique face aux ports américains. Il importe de noter également que des investissements ont permis récemment de conférer des avantages certains à des terminaux ainsi modernisés dont les liaisons terrestres se font sans congestion.

Enfin, le choix à faire parmi les grands ports continentaux qui offrent leurs services, en particulier sur la côte du Pacifique par le corridor du Nord-Ouest grâce à la présence de capacités ferroviaires et portuaires sous-utilisées, semble vouloir favoriser l'efficacité et la compétitivité du réseau de transport national du Canada.

Le transport par conteneurs gagne en importance, en particulier à Montréal, où la CFCP et certaines de ses sociétés sœurs engagées dans l'exploitation des terminaux et dans le transport maritime ont su forger ensemble une chaîne intermodale très réussie par laquelle un grand nombre de conteneurs américains franchissent le port. Le port de Halifax a réussi à former dans la région de l'Atlantique, en collaboration avec la société ferroviaire Canadien

National, un deuxième grand centre d'échanges commerciaux orienté vers le Midwest américain. Ces deux routes canadiennes ont été créées avec succès grâce à l'efficacité d'exploitation, à l'acquisition d'installations modernes et rationalisées, au cours inférieur du dollar canadien, à des coûts moins élevés et à l'effet dissuasif d'une taxe américaine d'entretien portuaire. La baisse récente du niveau d'eau du Saint-Laurent à cause du temps sec et le programme dynamique de commercialisation et d'infrastructure entrepris par les ports américains de la côte est, en particulier celui de New York, ont eu pour effet de réduire quelque peu les avantages du port de Montréal, dont le trafic continue quand même d'augmenter.

### ***Questions et préoccupations au sujet de la Loi dérogatoire sur les conférences maritimes***

La plupart des transporteurs et des ports sont en faveur du maintien de la dérogation accordée aux conférences maritimes dans le cadre de la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* et ils s'opposent à l'ajout d'une clause de temporisation à cette loi. Les compagnies de navigation membres des conférences maritimes ont vu leur part du trafic diminuer sans cesse au cours de la dernière décennie, mais les conférences ont souligné qu'une telle clause rendrait la politique fédérale passablement contraire à celle des États-Unis. Toutefois, il a été argumenté également qu'éliminer la dérogation permettant la tarification collective aurait beaucoup moins d'incidence sur les transporteurs que lorsque la LDCM a été adoptée pour la première fois.

Les groupes qui critiquent la politique canadienne actuelle, y compris un nombre croissant d'expéditeurs, se plaignent que la LDCM limite la concurrence entre les membres et l'effet de la concurrence provenant de l'extérieur des conférences. Il est admis que les conférences ont perdu beaucoup d'influence, mais les « accords de discussion » des compagnies maritimes inquiètent encore les expéditeurs. Les accords en question, qui peuvent être conclus par des compagnies maritimes membres des conférences et par des compagnies maritimes non membres, visent à stabiliser le commerce par divers moyens, notamment par la non-commercialisation de capacité, le partage des périodes et postes d'amarrage et l'affrètement d'espaces de chargement à bord. Lorsqu'ils sont enregistrés au Canada, ces accords sont réputés relever des conférences maritimes et sont, par conséquent, protégés par la LDCM.

Des expéditeurs ont argumenté que le Canada devrait jouer un rôle de premier plan dans la communauté internationale pour faire éliminer éventuellement la protection offerte et pourrait, à cette fin, ajouter une clause de temporisation dans les modifications que l'on propose d'apporter à la LDCM. Les transporteurs, qui s'opposent à cette clause, affirment qu'elle les soumettrait à un régime de réglementation différent du régime américain et qu'ils pourraient être contraints de cesser leurs activités dans les ports canadiens. Les experts jugent que cette perspective est peu probable étant donné le volume important de cargaisons américaines acheminées par le Canada actuellement, le tout par des compagnies maritimes non membres des conférences, mais le Comité reconnaît que la clause représente un risque pour les ports canadiens et pour le transport maritime au Canada.

Pour améliorer leur compétitivité dans le transport maritime international, les expéditeurs de gros volumes de cargaison perçoivent maintenant les transporteurs océaniques comme des partenaires à part entière dans leurs chaînes d'approvisionnement mondiales et c'est pourquoi ces expéditeurs sont en faveur d'une réglementation allégée permettant de conclure des contrats de service confidentiels négociés, au lieu de se limiter à des taux établis pour chaque activité ou d'offrir des services. Les intervenants ont mentionné à l'appui de leur avis le grand nombre de contrats de ce genre qui ont été conclus aux États-Unis depuis l'entrée en vigueur de l'*Ocean Shipping Reform Act* dans ce pays.

Ces intervenants insistent également pour que la LDCM soit modifiée de manière à exiger explicitement que tout contrat de service négocié entre un expéditeur et un transporteur soit obligatoirement confidentiel. Cette exigence irait bien au-delà de la loi américaine, qui autorise simplement les parties contractantes à donner un caractère confidentiel à leurs contrats de service.

## **Observations et recommandations**

### ***Services maritimes***

Les services de navigation maritime et les services de déglacement sont des responsabilités de la Garde côtière canadienne, qui relève du ministre des Pêches et des Océans, et c'est pourquoi ces services sont au-delà du rayon d'action du Comité. Celui-ci n'a consacré aucune recherche distincte à ces services, mais il sait que l'étendue et les coûts de ces services alimentent un débat continu entre les organismes gouvernementaux qui les fournissent et leurs clients du secteur maritime, et il sait que ce débat porte également sur

la proportion des coûts qui devraient être attribués aux utilisateurs non commerciaux, sur la répartition des coûts entre les utilisateurs et sur les droits imposés aux utilisateurs. Le Comité sait également que ces questions sont analysées actuellement dans le cadre d'une étude faite à la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor. Néanmoins, le Comité est d'avis qu'il convient de faire les observations et les recommandations qui suivent.

Une politique nationale intégrée des transports exige le traitement uniforme de tous les modes et de tous les utilisateurs, dans la mesure du possible. Le Comité souscrit à l'opinion voulant que les principes de l'efficacité et de l'équité sont normalement mieux respectés quand les utilisateurs assument tout le coût des services qui leur sont fournis par les gouvernements. Les subventions importantes accordées continuellement aux services maritimes sont une anomalie dans une politique nationale des transports. Elles contrastent vivement avec ce qu'il en est des services à la navigation aérienne — probablement la comparaison qui se prête le mieux — où les politiques de la dernière décennie ont permis le recouvrement intégral des coûts auprès des utilisateurs.

Le Comité convient que la croissance rapide du trafic aérien a favorisé le succès des politiques de recouvrement des coûts dans ce secteur. Il reste néanmoins que le traitement équitable de tous les modes de transport est souhaitable. Le Comité reconnaît aussi que la politique doit tenir compte de la mesure dans laquelle on fournit gratuitement des services maritimes aux utilisateurs d'installations concurrentes d'autres pays, et notamment des États-Unis. Il sera peut-être essentiel de négocier alors des actions harmonisées, mais le but ultime doit être le recouvrement intégral des coûts occasionnés par les utilisateurs.

### **Recommandation 8.1**

**Le Comité recommande que le recouvrement intégral des coûts des services maritimes attribuables aux utilisateurs soit un objectif à long terme.**

Pour ce qui est de l'efficacité, la politique nationale devrait la favoriser en faisant en sorte que seuls les services nécessaires soient fournis et que leur coût soit limité le plus possible. La politique nationale poursuivie récemment visait à mieux appairer les services et les besoins et à mieux maîtriser les coûts grâce à la commercialisation et à la participation des utilisateurs à la prise des décisions relatives aux dépenses et aux droits à payer. Ici encore, le fait que les services de navigation maritime et les services de déglacement sont

encore fournis presque exclusivement par la Garde côtière est une anomalie. Il est vrai que certains aspects des services exigent incontestablement un rôle gouvernemental — dans l’affirmation de la souveraineté nationale, par exemple — mais il faut se rappeler qu’il est possible d’innover en adoptant des politiques comme les nouvelles politiques couronnées de succès dans le secteur des services de navigation aérienne.

Les services qui profitent aux transporteurs commerciaux et privés pourraient, par exemple, être classés distinctement et commercialisés, voire vendus à une agence transformée en société intégrée telle que NAV Canada. Toutefois, il y aurait d’autres façons moins draconiennes de susciter la concurrence sur le marché en vue de réduire davantage les coûts des services maritimes, notamment par des appels d’offres pour la prestation des services. En outre, les utilisateurs pourraient participer davantage à la prise des décisions grâce, au moins, à la transparence des coûts et au processus des appels d’offres.

### **Recommandation 8.2**

#### **Le Comité recommande de chercher les occasions de commercialiser les services maritimes.**

Le Comité est d’avis que les autres préoccupations exprimées au sujet de l’infrastructure maritime — à l’égard des ports et de la Voie maritime — peuvent être résolues au moyen des processus de gestion publique. Nos recommandations relatives aux ports et à la Voie maritime sont, par conséquent, formulées au chapitre suivant, qui traite de la gestion des infrastructures nouvellement commercialisées.

Au sujet de la concurrence dans le secteur du transport maritime, le Comité présente l’évaluation et les recommandations suivantes. Elles vont dans le sens de son objectif d’en arriver à une stratégie intermodale intégrée.

#### ***La Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes***

Le Comité admet que les conférences maritimes continueront sans doute d’exercer de moins en moins d’influence au fur et à mesure qu’augmentera la part du trafic acheminé dans le cadre de contrats indépendants ou par des transporteurs non membres des conférences. Le Comité est néanmoins en faveur de l’enlèvement des obstacles artificiels à la concurrence, car celle-ci s’accompagne inmanquablement d’une meilleure rentabilité parmi les transporteurs ainsi que d’un meilleur service et de meilleurs prix pour les utilisateurs. Par conséquent, le Comité favorise, en principe, l’élimination de l’exemption à l’application de la *Loi dérogatoire sur les conférences*

*maritimes*. Toutefois, le Comité sait que les partenaires commerciaux du Canada tiennent au maintien des conditions actuelles, comme dans le cas de la réglementation de l'aviation internationale, et il sait qu'une mesure unilatérale ne susciterait probablement aucune forme d'assouplissement général à ce chapitre.

### **Recommandation 8.3**

**Le Comité recommande que le gouvernement exprime clairement l'engagement qu'il prend en vue d'éliminer éventuellement les exemptions qui soustraient les conférences maritimes aux lois sur la concurrence, et que le gouvernement s'efforce activement de conclure une entente plurilatérale avec ses partenaires internationaux pour qu'ils en fassent autant.**

### ***La Loi sur le cabotage***

Dans un même ordre d'idées, le Comité est d'avis que les restrictions prévues par la *Loi sur le cabotage* devraient être éliminées au moins pour les transporteurs nord-américains dans le but de favoriser la rentabilité parmi les transporteurs et, ainsi, d'en faire profiter les utilisateurs. Toutefois, nous convenons que les États-Unis n'affichent aucune intention d'éliminer les restrictions semblables de sa loi.

### **Recommandation 8.4**

**Le Comité recommande que le gouvernement exprime clairement au gouvernement des États-Unis qu'il préférerait éliminer les restrictions de la *Loi sur le cabotage* à l'admission des navires étrangers dans le secteur du transport maritime intérieur, et qu'il propose la tenue de négociations en vue de l'élimination bilatérale des restrictions équivalentes.**

La *Loi sur le cabotage* impose également un droit de 25 p. 100 à l'importation des navires construits ou achetés à l'extérieur du Canada et destinés à être affectés au commerce intérieur. Cette mesure destinée initialement à protéger l'industrie de la construction navale au Canada est maintenant nuisible à l'efficacité des transporteurs canadiens. En outre, elle fausse le jeu de la concurrence entre le transport maritime intérieur et les autres modes de transport de marchandises en plus d'empêcher l'acquisition de bâtiments spécialisés nécessaires à l'exécution de certaines activités commerciales (en particulier le ravitaillement et le développement dans l'Arctique). Le Comité croit que l'aide du gouvernement aux compagnies de construction navale

canadiennes — si le gouvernement adopte une politique à cette fin — devrait leur être fournie directement.

### **Recommandation 8.5**

**Le Comité recommande que le droit d'importation de 25 p. 100 visant les bâtiments construits ou achetés à l'extérieur du Canada soit éliminé.**

## **Notes**

<sup>1</sup> La Garde côtière canadienne a annoncé, en 1998, une politique d'imposition de droits en vertu de laquelle une part de 87 millions de dollars du coût total de 251 millions de dollars des services à la navigation maritimes fournis en 1997 a été attribuée à l'industrie. L'objectif de récupérer des coûts de 28,1 millions de dollars en trois ans a été fixé à ce moment. En 1999–2000, elle avait récupéré des coûts de 26,7 millions de dollars, soit 31 p. 100 de la part des coûts attribuée à l'industrie. Dans le coût total de 163 millions de dollars des services de déglçage, 61 millions de dollars consacrés à la prestation des services au nord du 60° ont été soustraits au recouvrement des coûts; des 102 millions de dollars restants, 76 millions ont été attribués à l'industrie, pour laquelle un objectif de recouvrement des coûts de 6,9 millions de dollars était fixé pour trois ans. En 1999–2000, la Garde côtière a récupéré 5,2 millions de dollars, soit 7 p. 100 de la part des coûts attribuée à l'industrie.

<sup>2</sup> La loi américaine intitulée *Merchant Marine Act of 1920* est appelée communément *Jones Act*.