



EXAMEN DE LA LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA (LTC)

Mémoire présenté à

L'Honorable David L. Emerson, C.P.

Président

Comité d'examen sur la *Loi sur les transports au Canada*

PAR

ARMATEURS DU SAINT-LAURENT

Mars 2015

1. INTRODUCTION

1.1. Présentation

Armateurs du Saint-Laurent

Armateurs du Saint-Laurent (ASL) est une association qui regroupe 14 membres actifs, représentant une flotte de plus de 130 navires. Elle compte également plus de 85 membres associés qui procurent des services aux armateurs d'ici.

Fondée à Québec en 1936, Armateurs du Saint-Laurent a pour mission de représenter et de promouvoir les intérêts des armateurs domestiques, pour soutenir leur croissance et assurer le développement du transport maritime sur le Saint-Laurent. Dans la réalisation de sa mission, l'association travaille en étroite collaboration avec différents partenaires, tant privés que publics.

Les membres actifs et associés d'Armateurs du Saint-Laurent procurent des milliers d'emplois directs et des retombées économiques de plusieurs centaines de millions de dollars. Ils contribuent ainsi à la vigueur et au dynamisme de l'industrie maritime et à l'économie du Québec et du Canada.

1.2. Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC)

Le présent examen de la LTC donne l'occasion aux divers intervenants du secteur des transports de partager leur vision du réseau de transport du Canada et de déterminer comment ce dernier peut le mieux stimuler la croissance et la prospérité futures du Canada.

L'objectif poursuivi par l'examen est de fournir une évaluation indépendante de la façon dont les politiques et les programmes du gouvernement fédéral contribuent à ce que le réseau de transport renforce l'intégration des régions, tout en assurant des liaisons internationales concurrentielles.

Armateurs du Saint-Laurent est directement concerné par la présente révision, qui est susceptible de toucher l'ensemble des politiques, lois et programmes entourant le secteur du transport au Canada. En ce sens, ASL désire contribuer à la révision de la LTC et soumet le présent mémoire à cet effet.

2. RECONNAISSANCE DU TRANSPORT MARITIME ET DE SON IMPORTANCE

Le transport maritime revêt une importance primordiale pour l'économie mondiale. Dans le monde, 90 % des échanges commerciaux intercontinentaux s'effectuent par navire. Au Canada, le secteur des transports joue un rôle de premier plan dans la compétitivité et le développement économique du pays et de l'ensemble de ses régions. Le réseau Saint-Laurent – Grands Lacs constitue une artère vitale pour l'économie du pays et offre un accès direct au cœur de l'Amérique du Nord.

Or, la *Loi sur les transports au Canada* ne fait aucunement référence au secteur maritime, pourtant essentiel au commerce et à la fluidité des échanges. Il en est de même pour le transport maritime courte distance¹ et les bénéfices qu'il présente.

Les activités de la flotte domestique présente sur le Saint-Laurent et les Grands Lacs créent plus de 44 000 emplois directs, génèrent près de deux milliards de dollars en revenus fiscaux provinciaux et fédéraux et engendrent des retombées économiques locales de près de 3,2 milliards de dollars (*The Economic impacts of the Great Lakes – St. Lawrence Seaway System*, 2011, p.45). De plus, il est reconnu que le transport maritime courte distance maritime est plus efficace que les autres modes lorsqu'il est question de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et des émissions atmosphériques, de sécurité et de coûts sociaux, en plus de réduire la congestion et l'usure routières.

Recommandation 1 :

Reconnaître, dans la *Loi sur les transports au Canada*, la place importante qu'occupe le transport maritime dans les activités économiques du pays et faire ressortir les avantages inhérents au transport maritime courte distance.

Recommandation 2 :

Compte tenu de l'importance des transports pour l'économie du pays, modifier la mission de Transports Canada afin d'y inclure les aspects de compétitivité et d'économie, et doter le ministère de politiques, d'outils et de programmes lui permettant de remplir cette mission.

¹ Le transport maritime courte distance se définit comme le transport maritime de marchandises ou de passagers qui se fait sans traverser d'océan, soit sur les lacs, les réseaux de rivières, les réseaux fluviaux et le long des côtes et qui est en concurrence avec les modes routiers et ferroviaires.

Recommandation 3 :

Mettre en place une véritable politique maritime nationale visant à optimiser l'efficacité du transport maritime au pays et la compétitivité de ce secteur dans un contexte nord-américain. Cette politique viendra notamment élargir et renforcer les initiatives mises de l'avant par la stratégie maritime du Québec.

3. COMPÉTITIVITÉ DU SECTEUR MARITIME ET DE LA FLOTTE DOMESTIQUE

3.1. Frais de services maritimes et neutralité modale

Depuis la fin des années 1990, époque à laquelle les frais de recouvrement ont été institués, le secteur maritime compose avec une approche d'utilisateur-payeur pour l'usage de la voie navigable. Actuellement, en plus d'avoir à assumer les coûts des services dispensés par la Garde côtière canadienne (balisage, dragage, déglacage, etc.), l'industrie maritime s'acquitte d'une quantité importante d'autres frais (inspections de Transports Canada ou de l'Agence d'inspection des aliments, services douaniers ou frais inhérents au fonctionnement du système).

Cette approche d'utilisateur-payeur n'est pas appliquée uniformément à l'ensemble des modes de transport. Comme les différents modes sont régulièrement en concurrence les uns avec les autres, ces iniquités nuisent de façon considérable à la compétitivité de la chaîne logistique, au développement du secteur maritime et limitent les gains socio-environnementaux que procure le transport maritime (réduction des GES, des émissions atmosphériques, de la congestion routière, de l'usure des routes, des risques d'accident, etc.) en comparaison avec les modes terrestres.

Le principe de neutralité modale comme prôné par les gouvernements constitue un frein au développement et à la compétitivité du secteur maritime, puisque ce principe avantage les modes terrestres et plus particulièrement le transport routier, par l'absence de prise en considération des avantages liés au maritime.

Recommandation 4 :

Remplacer le concept de neutralité modale, qui, dans les faits, désavantage le transport maritime, par un concept d'équité modale qui prenne en compte les coûts sociaux et environnementaux inhérents à chacun des modes.

Recommandation 5 :

Offrir aux navires sous pavillon canadien une réduction dans les frais de recouvrement (balisage, dragage, déglacage, inspection...) afin de tenir compte de la compétitivité modale et des bénéfices sociaux et environnementaux que procure le transport maritime.

3.2. Loi sur le cabotage et accords commerciaux

Afin de mettre en place les conditions favorables qui permettront aux entreprises canadiennes d'être plus concurrentielles à l'échelle internationale, le Canada travaille à négocier et à conclure des accords commerciaux avec de nombreux partenaires.

Armateurs du Saint-Laurent et ses membres sont d'avis que, globalement, ces accords sont favorables pour l'économie du pays. Cependant, certaines clauses peuvent être de nature à nuire à l'industrie maritime domestique, notamment celles qui permettent aux navires étrangers de faire du cabotage en eaux canadiennes. Il est important de mentionner que la *Loi sur le cabotage* vise à soutenir « les intérêts maritimes nationaux en réservant le cabotage canadien aux navires immatriculés au Canada »².

Ouvrir l'accès au marché canadien aux armateurs étrangers, surtout lorsqu'il n'y a aucune réciprocité dans l'accord, favorise les armateurs étrangers et nuit à la compétitivité des armateurs canadiens.

Recommandation 6 :

Effectuer de véritables consultations auprès des armateurs domestiques avant d'entreprendre des négociations commerciales touchant le secteur maritime et s'assurer de la transparence du processus, de la réciprocité de l'accord et de la prise en compte des impacts potentiels sur la flotte domestique,

4. *PROMOTION DU TRANSPORT MARITIME COURTE DISTANCE*

4.1. Favoriser le transfert modal

Comme il a été mentionné précédemment, le transport maritime génère une empreinte environnementale et sociale moindre que les modes terrestres.

² Transports Canada : <https://www.tc.gc.ca/fra/politique/acf-acfs-menu-2215.htm>

L'efficacité du transport maritime sur le plan environnemental et les coûts sociaux externes qu'il permet d'éviter font de ce mode un choix judicieux dans une optique de développement durable. Des efforts doivent donc être faits afin de soutenir et de favoriser le transfert modal.

Recommandation 7 :

Appuyer financièrement le transfert modal en tenant compte des coûts externes liés au transport des marchandises. Cet appui pourrait prendre la forme d'un crédit d'impôt sur les coûts externes évités par les entreprises ayant opté pour un transfert modal ou d'une subvention aux expéditeurs, à l'exemple de l'Éconobonus actuellement en place dans plusieurs pays d'Europe.

Recommandation 8 :

Relancer le programme Écomarchandises ou mettre en place un programme de soutien favorisant l'efficacité environnementale dans le secteur du transport des marchandises.

4.2. Soutenir le développement du TMCD

Bien que le transport maritime soit plus efficace sur le plan environnemental et de la sécurité et qu'il contribue à réduire la congestion et l'usure des routes, ce mode de transport est souvent méconnu et mal perçu. Les expéditeurs sont souvent mal informés du potentiel qu'offre le transport maritime courte distance et de ses avantages socio-économiques et environnementaux.

La Table du Québec sur le transport maritime courte distance (TMCD), dont la coordination et la présidence sont assurées par Armateurs du Saint-Laurent, a pour mission de promouvoir le développement de ce mode de transport au Québec et entre le Québec et le reste de l'Amérique du Nord. Elle réunit à la fois des associations du secteur maritime, des administrations portuaires, des armateurs, des arrimeurs, des représentants des gouvernements fédéral et provincial, etc. Elle est un véritable carrefour d'information et d'expertise en matière de TMCD.

Recommandation 9 :

Soutenir la création de groupes de travail sur le TMCD qui, à l’instar de la Table du Québec sur le TMCD, travailleront conjointement et en collaboration avec Transports Canada, au développement du TMCD.

5. ENVIRONNEMENT

Qu’il s’agisse de gaz à effet de serre (GES), d’émissions atmosphériques ou de sécurité, le choix d’un mode de transport implique inévitablement des coûts socio-environnementaux. Les performances environnementales de chacun des modes de transport ne sont pas les mêmes. De nombreuses études réalisées ces dernières années, tant au Canada qu’à l’étranger, démontrent que, par tonne transportée, le maritime est le mode de transport des marchandises le plus efficace sur le plan environnemental et social. Il génère moins de gaz à effet de serre (GES) et d’émissions atmosphériques et présente moins de risques d’accident que les autres modes.

Néanmoins, le secteur maritime peut toujours améliorer son bilan. Ainsi, en 2008, l’industrie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs s’est dotée d’un programme de certification environnementale : l’Alliance verte. Les participants à l’Alliance verte sont engagés à réduire continuellement leur empreinte environnementale. Leur progression est évaluée annuellement à l’aide des indicateurs de rendement définis dans le cadre du programme. De plus, de nouvelles réglementations et conventions internationales viennent régir les activités maritimes afin de réduire l’empreinte environnementale du secteur du transport maritime.

Recommandation 10 :

Reconnaître les avancées du transport maritime à travers le programme environnemental qu’est l’Alliance verte, en accordant aux compagnies participantes une réduction sur les droits de services maritimes.

6. RÉGLEMENTATION ET CONVENTIONS INTERNATIONALES

Armateurs du Saint-Laurent et ses membres sont d’avis que la sécurité des activités de transport et la protection de l’environnement sont importantes et doivent être au cœur de nos préoccupations. Cependant, il est essentiel que les conventions et règlements qui en découlent, tout en permettant de réduire les impacts environnementaux du secteur et d’augmenter la

sécurité des activités, préservent un contexte commercial et opérationnel qui assure la pérennité et la croissance de l'industrie du transport maritime domestique.

Il est important de rappeler que les armateurs domestiques sont en concurrence avec les autres modes de transports souvent moins efficaces sur le plan environnemental. Or, l'ajout de réglementations et de mesures entraînant une augmentation des coûts d'opération pourrait mener à un transfert vers des modes moins efficaces sur le plan environnemental, entraînant une augmentation des impacts environnementaux.

Recommandation 11 :

Tenir compte des impacts économiques, logistiques et techniques pour les armateurs domestiques et du risque de transfert modal vers des modes souvent moins efficaces sur le plan environnemental ou de la sécurité lorsqu'il est temps de signer des conventions et mettre en place des réglementations.

Recommandation 12 :

Lorsque des conventions sont signées ou des réglementations sont mises de l'avant et que ces dernières risquent de nuire à la compétitivité du secteur maritime, accorder aux navires domestiques des exemptions ou mettre en place des mesures d'atténuation permettant au secteur maritime de demeurer compétitif et, par conséquent, de ne pas perdre au profit d'un transfert modal les avantages sociaux et environnementaux que procure le maritime.

Recommandation 13 :

Alléger le fardeau réglementaire régissant le secteur maritime afin de permettre à ce dernier d'être plus efficace et compétitif face aux autres modes, tout en assurant la protection de l'environnement et la sécurité des activités de transport.

Recommandation 14 :

Harmoniser la réglementation et le cadre légal entre les divers paliers de gouvernements et les états limitrophes afin d'assurer la fluidité des échanges et la compétitivité du secteur.

7. LE PILOTAGE

Armateurs du Saint-Laurent reconnaît que le système de pilotage sur le Saint-Laurent et les Grands Lacs contribue à la sécurité de la navigation et à la prévention des accidents. Cependant, le système actuel de pilotage mérite d'être revu afin de permettre une meilleure efficacité et une compétitivité accrue du secteur maritime au Canada, et ce, tout en assurant la sécurité de la navigation.

Il est important de mentionner que les coûts liés au pilotage constituent une part importante des coûts d'exploitation des navires. Les tarifs de pilotage sont fixés par règlement et approuvés par le gouverneur en conseil. Ce processus est long, inflexible et ne permet pas de tenir compte des besoins de l'industrie.

Les règles, procédures et pratiques actuelles entourant la prestation des services de pilotage sont actuellement déterminées par négociation avec les corporations de pilotes lors des renouvellements de contrats de service ou établies par arbitrage en cas de litige lors des négociations. Les arbitres ne sont pas les mieux placés pour trancher ces questions touchant la sécurité. Cette façon de faire doit être revue afin d'assurer un processus d'adoption de règlements objectif et rigoureux.

Recommandation 15 :

Modifier le processus de fixation des tarifs de pilotage en s'inspirant de celui en place pour les administrations portuaires, permettant des ajustements tarifaires, l'octroi de réductions de tarifs ou d'incitatifs pour stimuler la compétitivité ou la mise en place de nouveaux marchés. Maintenir la possibilité pour l'industrie de contester devant l'agence des transports toute modification ou hausse de tarif jugée déraisonnable.

Recommandation 16 :

Permettre aux navires sous pavillon canadien de bénéficier de tarifs de pilotage réduits, permettant ainsi une meilleure compétitivité avec les modes de transports terrestres.

Recommandation 17 :

Donner plus de pouvoirs aux administrations de pilotage afin qu'elles puissent établir, à la suite d'un processus rigoureux et transparent basé notamment sur

la consultation et l'évaluation de risques, les règles et pratiques de sécurité qui s'appliquent lors de la prestation de service de pilotage.

Recommandation 18 :

En cas de litige lors des négociations avec les corporations de pilotes, limiter les pouvoirs des arbitres aux questions financières, d'indemnisation et de cadre de délivrance des services.

Recommandation 19 :

En s'inspirant de l'article 12.3 du *Règlement de pilotage des Grands Lacs*, revoir le processus de délivrance des certificats de pilotage prévu au *Règlement sur l'Administration de pilotage des Laurentides* afin de permettre au candidat d'obtenir son certificat s'il termine avec succès un programme de formation au certificat de pilotage OU s'il réussit à un examen tenu par le jury d'examen.

8. LES SERVICES DE DÉGLAÇAGE

Dans un contexte de mondialisation, la fluidité des échanges est devenue un enjeu de taille, auquel il faut répondre de manière adéquate afin de s'assurer de la compétitivité des entreprises maritimes canadiennes. Utiliser le système Saint-Laurent-Grands Lacs doit demeurer une solution de transport fiable et efficace, et ce, durant toute l'année. Or, l'état actuel de la flotte de brise-glaces de la Garde côtière canadienne est un aspect problématique mettant en péril l'efficacité des services maritimes.

De fait, avec une moyenne d'âge de 33 ans et un état d'usure souvent avancé, les unités de brise-glaces de la GCC peinent à assurer l'entretien hivernal du Corridor Saint-Laurent-Grands Lacs. La situation qui a eu cours à l'hiver 2014, et qui semble se reproduire en 2015, démontre que la flotte de la GCC ne suffit pas à faire face à des conditions de glaces difficiles, puisque le transit de plusieurs navires a été retardé ou reporté, occasionnant des pertes économiques importantes pour les industries d'ici et pour leurs partenaires commerciaux étrangers, de même que des impacts néfastes sur les traverses et dessertes des communautés éloignées.

Devant cet état de choses, il est primordial que le gouvernement du Canada investisse rapidement dans le renouvellement de la flotte de brise-glaces de la GCC. La réputation du

système Saint-Laurent-Grands Lacs, qui se doit d'offrir un service prévisible et en continu pour répondre aux besoins du marché, est en jeu. L'importance des échanges commerciaux qui s'y déroulent demande une stratégie à la hauteur de leurs retombées économiques pour le pays.

Recommandation 20 :

Amorcer le renouvellement de la flotte de brise-glaces de la Garde côtière canadienne affectée au Saint-Laurent, au Saguenay et dans le golfe et, afin de pallier au manque d'équipements et à la désuétude de ces derniers avant l'entrée en services des nouveaux navires, procéder à l'acquisition de brise-glaces à l'étranger ou recourir au privé afin d'offrir certains services.

9. FORMATION ET CERTIFICATION DES MARINS

La croissance de l'industrie maritime au pays, constante depuis plus d'une décennie, et l'important mouvement de renouvellement de la flotte canadienne auquel participent la grande majorité des armateurs opérant sur le Saint-Laurent et les Grands Lacs démontrent bien le dynamisme du secteur, pourtant sous-utilisé par rapport à sa capacité optimale. Les indicateurs permettent de croire que ce développement se poursuivra encore dans les années à venir, entraînant un accroissement des besoins en main-d'œuvre, tant au niveau du nombre de travailleurs que de la diversité des compétences.

Or, le vieillissement du personnel maritime, couplé à une diminution importante de l'offre de formation continue et à l'alourdissement du fardeau réglementaire s'appliquant au personnel maritime, entraîne un préoccupant déficit de main-d'œuvre. Cette pénurie constitue un frein majeur à l'essor du transport maritime intérieur, puisqu'il devient de plus en plus difficile de rassembler un équipage complet pour assurer l'opération de services maritimes existants ou nouvellement instaurés.

De plus, en raison du processus contraignant de reconnaissance de brevets étrangers, il est difficile pour les armateurs canadiens de recruter des marins étrangers qualifiés qui désireraient s'établir au pays.

Recommandation 21 :

Procéder à une refonte complète du régime de certification des marins canadiens afin de faciliter l'accès à la formation et à l'obtention de brevets supérieurs.

Recommandation 22 :

Revoir les règles en matière de reconnaissance des brevets étrangers afin de simplifier et d'accélérer le processus.

10. INFRASTRUCTURES MARITIMES

La majorité des infrastructures maritimes sur le Saint-Laurent ont été construites dans les années 60, dans le but de répondre aux besoins en transport de l'époque, tant au niveau des volumes, de la taille des navires que du type de marchandises.

Les marchés sont en constante évolution et ces changements nécessitent l'adaptation des installations et des infrastructures de transport afin de répondre aux nouvelles réalités. L'approvisionnement du Québec en pétrole provenant de l'Ouest canadien et le développement d'importants projets miniers en sont de bons exemples. De plus, depuis plusieurs années, on note une augmentation des volumes dans la plupart des ports du Québec et des Grands Lacs où la capacité de certaines installations portuaires est atteinte ou limitée.

Les infrastructures maritimes sur le Saint-Laurent sont vieillissantes, utilisées au maximum de leur capacité et dans certains cas ne répondent plus aux besoins actuels. De plus, le développement du transport maritime courte distance (TMCD) nécessite des infrastructures adaptées et permettant une meilleure intégration modale. D'importants travaux d'adaptation et de réfection des infrastructures sont donc nécessaires afin de remettre à niveau ces dernières et répondre aux besoins présents et futurs du secteur. Il en résultera une plus grande fluidité des marchandises, une réduction du temps de transit et une compétitivité accrue du secteur des transports au Canada.

Recommandation 23 :

Créer un fonds permanent dédié au financement des projets d'infrastructures dans le Corridor de commerce Saint-Laurent-Grands Lacs. Les choix des projets

d'infrastructures dans lesquels seront faits les investissements devront être basés sur des critères de compétitivité, d'amélioration de la fluidité des transports, de facilitation du transfert modal et de développement de nouveaux marchés.

Recommandation 24 :

Lorsqu'un projet de transport maritime courte distance est jugé viable, que ce soit au niveau économique, environnemental, social, du développement régional ou de la création d'emplois, s'assurer que le gouvernement s'associe au secteur privé pour la mise en place des infrastructures spécialisées et adéquates nécessaires à sa réalisation.