



Transports
Canada

Transport
Canada

TP 6165

RAPPORT ANNUEL

SUR LA CESSION ET L'EXPLOITATION DES PORTS



Canada

©Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2003.

Cette publication peut être reproduite sans autorisation pour usage interne seulement dans la mesure où la source est indiquée en entier. Toutefois, la reproduction multiple de cette publication en tout ou en partie à des fins commerciales ou de redistribution nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, Ottawa (Ontario), Canada K1A 0S5.

CAT: 0-662-67221-6

ISBN: T36-1/1-2003

Transports Canada
Programmes portuaires et cession
Place de Ville, Tour C, 18^e étage
330, rue Sparks, Ottawa (Ont.) K1A 0N5
N^o de téléphone : (613) 990-3061
N^o de télécopieur : (613) 954-0838
Site Web : <http://www.tc.gc.ca/programmes/ports/menu.htm>

Imprimé au Canada sur papier recyclé.

AVANT-PROPOS

J'ai l'honneur de déposer au Parlement, en vertu du paragraphe 72(7) de la *Loi maritime du Canada*, le *Rapport annuel sur la cession et l'exploitation des ports – 2002-2003*.

L'importance que revêtent les ports du Canada pour l'intérêt national est claire. Le réseau portuaire public appuie la sécurité et l'efficacité du mouvement des navires et des marchandises, et est essentiel à la prospérité économique des régions.

La cession des petites installations publiques régionales/locales aux communautés et aux autres groupes intéressés permet aux personnes les mieux placées pour juger des besoins locaux de prendre les décisions. Ceci permet le développement d'un réseau portuaire plus efficace et efficient assorti d'une reddition de comptes locale.

Je suis convaincu que l'information exposée dans ce rapport aidera à bien comprendre le Programme de cession des ports et l'exploitation, par Transports Canada, des ports publics et des installations portuaires publiques régionales/locales qui n'ont pas encore été cédés.



L'honorable David M. Collenette, C.P., député
Ministre des Transports

Cession des ports

Description du programme

Le 14 décembre 1995, le gouvernement du Canada énonçait dans la Politique maritime nationale son intention de rationaliser le réseau national de transport maritime. Ce cadre de politique englobe le Programme de cession des ports. Au 31 mars 2003, 446 ou 81 % des 549 ports publics et installations portuaires publiques exploités initialement par Transports Canada ont été cédés, démolis, fermés ou ont perdu le statut de port public.

Selon la Politique maritime nationale, les ports sont répartis en trois catégories :

- les sites qui étaient admissibles immédiatement au statut d'administration portuaire canadienne (APC);*
- les sites qui ont été désignés ports régionaux/locaux et qui doivent être cédés;
- les sites qui sont désignés ports éloignés, pour lesquels Transports Canada continuera d'assurer l'exploitation, sauf si des intervenants locaux sont intéressés à les acquérir.

Le 18 avril 1996, le ministre des Transports a reçu du Conseil du Trésor l'approbation des conditions régissant le Programme de cession des ports, y compris l'autorisation de créer le Fonds de cession des ports. De plus, le Fonds de transfert des ports, un fonds séparé, a été mis sur pied pour financer les activités liées à la cession des ports. Une description des deux fonds est donnée plus loin (aux pages 7 et 8).

À l'origine, le Programme de cession des ports de six ans devait prendre fin le 31 mars 2002, mais il a été prolongé d'un an jusqu'au 31 mars 2003, puis de trois ans jusqu'au 31 mars 2006. Grâce à cette initiative, les contribuables canadiens ont économisé environ 122 millions de dollars depuis 1996.

Le programme est assez souple pour permettre la cession des ports à d'autres ministères fédéraux, à des gouvernements provinciaux ainsi qu'à des intérêts locaux, y compris des municipalités. À Transports Canada, le directeur général, Programmes portuaires et cession, exerce l'autorité fonctionnelle sur la prestation du Programme de cession des ports en collaboration avec les équipes régionales de cession dans tout le pays.

*Les APC sont régies par la partie I de la *Loi maritime du Canada* et ne sont pas visées dans ce rapport.

Le Programme de cession des ports est conforme à une stratégie de transfert de terrains et biens meubles garantissant les principes suivants :

- toute offre qui entraînerait des pertes financières pour l'État à la suite d'une cession sera refusée;
- l'État obtient le meilleur prix pour les terrains portuaires et autres biens;
- le nouveau propriétaire d'un port ne pourra pas profiter d'un gain fortuit issu de la vente subséquente des terrains, des biens et/ou des biens meubles;
- Transports Canada maintiendra ses responsabilités fiduciaires à l'égard des Premières nations.

Cession des ports

La cession des ports compte six étapes de base au niveau des localités et des communautés :

1. Les fonctionnaires régionaux de Transports Canada entament les discussions sur la cession des ports avec des intérêts locaux.
2. Les intérêts locaux forment ensuite une personne morale qui signe une lettre d'intention non exécutoire pour négocier avec Transports Canada le transfert de port et la conclusion d'une entente sur la divulgation des renseignements confidentiels ayant force obligatoire afin de protéger les renseignements de tiers.
3. Transports Canada fournit à l'entité locale des données financières, des statistiques sur le tonnage et sur le trafic, ainsi que des renseignements pertinents sur les questions suivantes : L'environnement, l'aspect technique et le génie, les biens immobiliers et la location.
4. L'entité locale suit un processus de diligence raisonnable financé habituellement par Transports Canada.
5. Transports Canada et l'entité locale négocient les modalités financières et autres modalités de cession.
6. Les deux parties signent un accord de cession.

La cession des ports publics permet aux communautés d'être propriétaires des installations locales, de contrôler l'usage de ces installations, d'établir leur propre structure tarifaire (s'il y a lieu) et de déterminer les niveaux de service et d'entretien propres aux situations locales. Transports Canada peut, quant à lui, atteindre son objectif, qui est de se désister de l'exploitation directe des ports régionaux/locaux à l'échelle nationale.

Progrès réalisés

Au 31 mars 2003, 446 des 549 installations des Programmes portuaires et cession à travers le Canada avaient été cédées ou supprimées d'une autre façon du répertoire original de Transports Canada.

- 211 ports publics ont été déclassés;
- 64 sites ont été cédés à d'autres ministères fédéraux;
- 40 sites ont été cédés aux gouvernements provinciaux (Terre-Neuve et Labrador, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec et Ontario);
- 109 sites ont été cédés à des intérêts locaux;
- 4 installations portuaires ont été démolies;
- 18 sites ont vu leur baux ou licences de Transports Canada résiliés.

Le Ministère a déclassé 267 ports publics depuis le début du programme. De ce nombre, 26 ports ont été trouvés au cours de recherches dans les archives qui ont eu lieu après la publication de la Politique maritime nationale et, par conséquent, ont été omis des 549 ports identifiés au départ. De ces ports publics, 30 étaient adjacents à des installations portuaires qui avaient été cédées et, par conséquent, avaient déjà été supprimées du répertoire original.

En outre, trois ports de la Société canadienne des ports situés à Churchill (Manitoba) ainsi qu'à Port Colborne et à Prescott (Ontario) ont été cédés. De plus, Ridley Terminals Inc. (Colombie-Britannique) est devenue une société d'État mère.

Au 31 mars 2003, il y avait 71 sites régionaux/locaux et 32 sites désignés ports éloignés à travers le pays qui relevaient encore des Programmes portuaires et cession.

Tableau 1 – Progrès réalisés par Région (en date du 31 mars 2003)

Région	Répertoire original	Cédés* dans les années antérieures	Cédés* en 2002-2003	Total	Ce qui reste
Atlantique	262	233	2	235	27
Québec	72	36	0	36	36
Ontario	57	42	0	42	15
Pacifique	158	122	11	133	25
Total	549	433	13	446	103

*Comprend également les ports déclassés ou démolis ou les sites dans lesquels Transports Canada ne détient plus d'intérêts.

Note : Il est possible de trouver des mises à jour de ce tableau sur le site Internet suivant : <http://www.tc.gc.ca/programmes/ports/sommaireprogres.htm>

Cession des lits de port

La cession des lits de port fait partie intégrante du programme et est entièrement conforme à ce dernier. C'est-à-dire, afin d'atteindre l'objectif de la Politique maritime nationale voulant que Transports Canada cesse de posséder et d'exploiter des ports régionaux/locaux, le Ministère doit renoncer à tous ses intérêts de propriétaire dans ces ports, y compris la propriété des lits de port, s'il y a lieu. Dans plusieurs cas, les droits de port, qui sont imposés aux navires utilisant un port, doivent être perçus même aux sites où aucun service n'est offert. Transports Canada pourra retirer le statut de port public au port et cesser d'exiger des droits de port seulement lorsqu'il aura renoncé à tous ses intérêts de propriétaire.

Il importe de noter que Transports Canada possède seulement 42 lits de port et que les provinces détiennent déjà la vaste majorité des lits de port dans des centaines de petits ports à l'échelle nationale. Les 42 lits de port de Transports Canada sont répartis comme suit dans les provinces :

Terre-Neuve et Labrador	11	Nouveau-Brunswick	1	Manitoba	1
Île-du-Prince-Édouard	4	Ontario	8		
Nouvelle-Écosse	15	Colombie-Britannique	2		

Les administrations fédérales et provinciales tiennent des négociations actuellement en vue du transfert des lits de port.

Prorogations du Programme de cession des ports

Le gouvernement du Canada a approuvé la prorogation d'un an du Programme de cession des ports, jusqu'au 31 mars 2003, puis sa prorogation de trois ans jusqu'au 31 mars 2006.

Financement du programme

Fonds de cession des ports

Transports Canada a créé le Fonds de cession des ports dans le but d'accélérer la cession des ports. L'enveloppe de 125 millions de dollars prévue à l'origine a été relevée à 170 millions de dollars. Financé jusqu'à présent par Transports Canada, ce Fonds facilite la cession des ports en diminuant les répercussions économiques initiales liées aux cessions de ports.

Le Fonds de cession est utilisé, par exemple, pour fournir une aide afin de rendre les installations portuaires existantes conformes à des normes minimales de sécurité ou d'exploitation ou pour effectuer des paiements forfaitaires en vue de faciliter la prise en charge d'un port. En outre, le Fonds peut servir à payer une partie des coûts engagés par le nouveau propriétaire ou le nouvel exploitant afin de rendre le port conforme aux exigences en matière de réglementation et d'assurance, de financer des études de faisabilité ou de réduire la responsabilité potentielle. Enfin, le Fonds peut aider des groupes, des collectivités ou d'autres intérêts locaux à prendre en charge un ensemble de ports et à réduire les coûts grâce à la rationalisation des infrastructures.

Quand personne ne manifeste de l'intérêt pour le transfert d'une installation, le port est offert au public au moyen d'un appel d'offres. Si cette démarche ne suscite aucun intérêt, Transports Canada prend alors une décision concernant le besoin futur de l'installation.

Des dépenses de 22,4 millions de dollars, pour le financement de la cession des ports en 2002-2003, portent à 124,8 millions de dollars le total des dépenses survenues depuis le début du programme.

Fonds de transfert des ports

Transports Canada utilise un fonds distinct, le Fonds de transfert des ports, établi à partir des ressources ministérielles dans le but de financer les dépenses liées à la cession des ports - arpentage, recherche de titres, évaluation de propriété, évaluation environnementale, embauche de conseillers financiers et autres frais d'administration. La somme totale de 41,4 millions de dollars a été prélevée sur le Fonds de transfert des ports depuis le début du programme.

Tableau 2 – Dépenses liées au Programme de cession des ports

(en millions de dollars)

Fonds/Année	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	Total
Fonds de cession des ports	13,1	1,5	1,3	16,9	46,5	23,1	22,4	124,8
Fonds de transfert des ports	6,6	7,2	7,1	6,4	5,8	5,3	3,0	41,4

Revenus tirés de la vente des ports

Depuis le début du programme, les ventes de propriétés et de biens portuaires ont généré un produit de 8,6 millions de dollars, dont 8,4 millions de dollars ont été remis à Transports Canada au cours de l'année financière 2002-2003 toujours à être utilisés pour le programme.

Enjeux du programme

Préoccupations concernant les Premières nations

En 1997, la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Delgamuukw c. la Reine du chef de la Colombie-Britannique* a eu une incidence, non seulement sur la capacité du Ministère de réaliser la cession des ports publics, mais également sur les activités gouvernementales au chapitre de la cession des terrains. La décision a eu une incidence sur la cession des ports dans tout le pays, en particulier en Ontario et en Colombie-Britannique. Certaines revendications territoriales des Premières nations sont inscrites aux greffes des cours, ce qui complique donc davantage l'exécution du Programme de cession des ports.

Transports Canada a élaboré un modèle de consultation pour les négociateurs : la Couronne doit déterminer l'existence possible de droits ou de titres autochtones légitimes avant de conclure une transaction. Dans bien des cas, une consultation est nécessaire avant la cession. Dans quelques cas exceptionnels, les négociateurs du Ministère pourraient devoir obtenir l'accord des Premières nations touchées avant de finaliser une cession.

Le modèle de consultation de Transports Canada est un mécanisme offert en vue d'évaluer les questions concernant les Premières nations et d'aider à formuler une réponse appropriée. Son utilisation permet au Ministère de réaliser des transactions, comme la cession des ports, même si ces dernières se font plus lentement que prévu au lancement du programme en 1996. Les transferts entrepris à Victoria (Colombie-Britannique) sont de parfaits exemples de ce genre de consultations menées auprès des Premières nations. Grâce aux efforts des négociateurs de Transports Canada, deux Premières nations comptent maintenant des délégués au conseil d'administration de « Greater Victoria Harbour Authority », le nouveau propriétaire de plusieurs installations portuaires qui appartenaient à Transports Canada auparavant.

Questions provinciales

Le consentement des provinces, dans le but de conclure une transaction de cession de port, est obligatoire dans la plupart des cas à Terre-Neuve et Labrador, au Québec ainsi qu'en Colombie-Britannique, puisque les ports de ces provinces sont sur des terrains fournis au gouvernement fédéral par les provinces dans le but d'exploiter des ports publics. Les terrains doivent revenir à la province si Transports Canada n'en a plus besoin à cette fin. Le gouvernement fédéral ne peut donc pas transférer les terrains aux autres parties sans l'approbation spécifique du gouvernement provincial concerné.

À l'heure actuelle, un processus a été mis en œuvre par le gouvernement de la Colombie-Britannique : la province conclut un bail avec le nouvel exploitant à la suite du transfert. Le programme de cession s'est retrouvé au point mort au Québec et à Terre-Neuve et Labrador. Au cours des 12 derniers mois cependant, ces deux provinces ont manifesté de l'intérêt à l'idée de reprendre les entretiens au sujet de la cession des ports. Dans l'hypothèse d'une coopération continue au niveau provincial, les hauts fonctionnaires de Transports Canada sont convaincus que des ententes de transfert sont aussi possibles dans ces provinces.

Exploitations portuaires

Objectifs du programme

Aux ports publics qui n'ont pas encore été cédés, les politiques et programmes portuaires de Transports Canada visent la création d'un réseau portuaire qui :

- contribue à l'atteinte des objectifs du Canada en matière de commerce international de même qu'aux objectifs économiques et sociaux à l'échelle nationale, régionale et locale;
- soit efficient;
- fournisse des services de transport accessibles et équitables aux utilisateurs des ports;
- soit coordonné avec les autres activités maritimes et avec les réseaux de transport terrestres et aériens.

Administration

Le programme est administré par la Direction générale des programmes portuaires et cession de Transports Canada, en collaboration avec les bureaux régionaux situés à Dartmouth (Nouvelle-Écosse), Québec (Québec), Toronto (Ontario) et Vancouver (Colombie-Britannique).

L'administration d'un port local varie selon l'exploitation locale. Les trois sites suivants sont supervisés par des fonctionnaires à temps plein : Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), Cap-aux-Meules (Québec) et Victoria (Colombie-Britannique). Dans la plupart des cas, Transports Canada est représenté localement par des personnes nommées à leur poste et dont la rémunération consiste en une commission basée sur un pourcentage des droits perçus des utilisateurs du port. Ces personnes, que l'on appelle directeurs de port et gardiens de quai, sont nommées par le ministre des Transports et leurs activités sont fonction des exigences du trafic.

Droits d'utilisation

En vertu de la *Loi maritime du Canada* (LMC), le ministre des Transports peut fixer les droits à payer dans les ports publics sans suivre le processus réglementaire. Par contre, les fonctionnaires du Ministère continuent de consulter les utilisateurs et les intervenants et de les informer de tout ajustement des droits des ports publics.

En vertu de la LMC, le Ministre peut fixer les droits à payer à l'égard :

- des navires, véhicules, aéronefs et personnes entrant dans les ports publics ou faisant usage des ports publics ou d'installations portuaires publiques;
- des marchandises soit déchargées de ces navires, chargées à leur bord ou transbordées par eau dans le périmètre portuaire, soit stockées dans ces installations portuaires ou passant par elles;

- des services fournis ou des avantages accordés en rapport avec l'exploitation des ports publics ou des installations portuaires publiques.

Transports Canada publie le barème de tous les droits, à l'exception des frais de location. Parmi les droits types figurent les :

Droits de port	Droits sur un navire qui entre dans un port ou qui est utilisé dans les limites d'un port. Les droits sont en fonction de la taille et de l'immatriculation du navire.
Droits d'amarrage	Droits afférents à l'occupation d'un poste à quai dans un port. Les droits sont en fonction de la taille du navire et de la durée du séjour.
Droits de quayage	Droits afférents au débarquement d'une cargaison sur un quai public. Les droits sont en fonction du type de cargaison et sont établis à partir d'un tarif à la tonne ou au mètre cube.
Droits d'entreposage	Droits afférents à l'utilisation de hangars ou d'un espace ouvert pour l'assemblage ou la répartition des cargaisons. Les droits dépendent de l'espace occupé et de la durée de l'utilisation.
Frais de location	Loyer, habituellement en fonction de la valeur marchande de la propriété.

Lorsque Transports Canada doit améliorer des installations au profit d'un utilisateur important, le Ministère peut augmenter les droits ou les remplacer par des contrats visant à améliorer le taux global de récupération des coûts des immobilisations.

On peut obtenir des renseignements concernant les droits de ports publics au site Internet suivant : <http://www.tc.gc.ca/programmes/ports/droitsportspublics.htm>

Règlements

La Politique maritime nationale marquait la réorganisation complète des ports et havres du Canada. Afin de faire place aux changements prévus à la structure du réseau portuaire, Transports Canada a remplacé en douceur tout le régime de réglementation des ports publics. Le *Règlement sur les ports publics et installations portuaires publiques*, qui a remplacé le *Règlement sur les ports publics* et le *Règlement sur les quais de l'État*, a modernisé les responsabilités réglementaires de Transports Canada concernant la sécurité, l'ordre et l'exploitation des ports publics. De plus, des pratiques et procédures ont été élaborées en vue du contrôle de la circulation des navires et de la promotion d'une navigation sécuritaire et efficiente dans les ports publics.

On peut obtenir des renseignements concernant les règlements sur les ports publics au site Internet suivant : <http://www.tc.gc.ca/programmes/ports/loisreglements.htm>

Autres activités

Transports Canada collabore avec de nombreux autres ministères fédéraux au chapitre de la sécurité. C'est une activité continue. En outre, au Ministère, un comité composé de membres de l'administration centrale et de tous les bureaux régionaux examine ce qui concerne les ports publics dans les dossiers du *Code canadien du travail*, dans le but de s'assurer que les installations portuaires publiques du Ministère sont conformes aux exigences du Code.

Examen financier — Exploitation

Recettes et dépenses en 2002-2003

DÉPENSES	2001-2002 (millions \$)	2002-2003 (millions \$)
Exploitation et entretien (y compris commissions, A.-E. et RPC)	16,8	17,1
Immobilisations	6,8	2,5
Dépenses brutes	23,6	19,6
RECETTES		
Recettes	(13,8)	(13,3)
Total (Dépenses nettes : exploitation, entretien, immobilisations)	9,8	6,3

Note : Les montants des recettes et dépenses sont fondés sur les prévisions en date du 31 mars 2003.

On prévoit que les recettes totales du programme en 2002-2003 s'élèveront à 13,3 millions de dollars. Selon les modalités de leur affectation, les directeurs de port et les gardiens de quai reçoivent une commission qui est en fonction d'un taux fixe appliqué aux recettes perçues au titre des droits à leur port. Le reste des fonds est porté en réduction des dépenses de fonctionnement et d'entretien.

En 2002-2003, environ 85 directeurs de port et gardiens de quai représentaient Transports Canada dans les ports publics. Il faut remercier toutes les personnes nommées qui ont su bien administrer les ports au profit des collectivités locales et en l'honneur du gouvernement fédéral.

Fonds de fonctionnement et d'entretien

Au départ, la cession des ports régionaux/locaux appartenant à Transports Canada, telle que décrite dans la première section du présent document, devait se dérouler au cours d'une période de six ans prenant fin le 31 mars 2002. Le gouvernement du Canada a approuvé une prorogation d'un an jusqu'au 31 mars 2003, puis une prorogation de trois ans jusqu'au 31 mars 2006. Le budget annuel des réparations d'entretien des ports publics a été très modeste tout au long de la durée du programme, car les fonds d'entretien portuaire de Transports Canada ont servi uniquement à exécuter des travaux urgents liés à la sécurité.

Avant le lancement du Programme de cession des ports, le Ministère dépensait approximativement 22 millions de dollars par année pour effectuer des travaux d'entretien; en tout, 6 millions de dollars ont été accordés pour l'entretien des ports en 2002-2003.

Immobilisations

Un grand projet d'immobilisations approuvé antérieurement à Cap-aux-Meules (Québec) est en cours d'exécution. Des dépenses d'immobilisations majeures ont été approuvées au cours de l'année financière pour Les Escoumins et Blanc-Sablon (Québec). Les deux projets sont en cours et se poursuivront durant la nouvelle année financière. De plus, un projet mineur d'immobilisations lié à la sécurité a été entrepris à l'île Pelee (Ontario).

Pour de plus amples renseignements sur les programmes portuaires, veuillez visiter le site Internet au : <http://www.tc.gc.ca/programmes/ports/menu.htm>