



Industrie
Canada

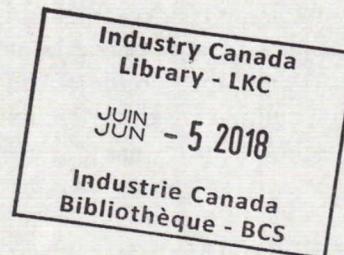
Industry
Canada

Évaluation provisoire du mécanisme de financement structuré

Rapport final

Direction générale de la vérification et de l'évaluation

Le 15 octobre 2004



Canada 

Résumé

Objet

Effectuée à mi-chemin entre le commencement et la fin de la période d'application du programme, la présente évaluation provisoire du mécanisme de financement structuré (MFS) a pour objet d'examiner les résultats obtenus jusqu'à présent et de déterminer si le MFS est en passe d'atteindre ses objectifs. L'étude porte principalement sur les questions mises en évidence dans le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR), notamment celles qui concernent la pertinence, les options et le rapport coût/efficacité, la portée, le succès, la conception et l'application. Industrie Canada en a confié l'exécution à Hickling Arthurs Low (HAL) Corporation.

Contexte du programme

Le programme du MFS a pour objectif de stimuler la demande de navires construits au Canada et d'intensifier l'innovation dans les chantiers navals canadiens. Tout particulièrement, le MFS a été conçu en réponse aux demandes de l'industrie visant à modifier les règlements sur les impôts de façon à exonérer les propriétaires des restrictions appliquées aux biens de location déterminés (BLD), dans les cas où les navires construits au Canada sont vendus à des sociétés de location plutôt qu'à des exploitants¹. Les règlements fiscaux qui imposent des restrictions aux biens de location déterminés empêchent le bailleur de tirer profit de la déduction pour amortissement accéléré. Au lieu de modifier le règlement on a établi le MFS. Grâce à un soutien de 15 %, le MFS fournit un avantage équivalent à la déduction pour amortissement accéléré si on le compare à l'amortissement ordinaire de la catégorie 7. Le bénéficiaire du MFS doit renoncer au droit de demander une déduction pour amortissement accéléré.

Le MFS se compose de trois éléments : 1) un soutien au taux d'intérêt (STI) soit une contribution non remboursable aux frais d'intérêt; 2) un élément d'assurance-crédit (ÉAC), soit une contribution non remboursable au coût de l'assurance-prêt fournie par le secteur privé; 3) un soutien à l'assurance-crédit (SAC) pour l'assurance-prêt fournie par le gouvernement fédéral. Le niveau de soutien maximal pour l'ÉAC et le SAC, pris individuellement ou combinés, est égal à 10 % de la valeur du navire acheté. À partir de janvier 2003, le niveau maximal du STI a été

¹ *Vaincre les obstacles vers la prospérité : Industrie canadienne de la construction navale* - Comité du projet de partenariat national sur la construction navale et maritime industrielle, avril 2001.

augmenté, passant de 10 % à 15 %. Enfin le soutien total maximal du MFS provenant d'une combinaison des ÉAC, SAC et STI reste à 15 %.

Approche de l'étude

L'étude se distingue par une approche à trois volets : examen des documents et des bases de données; entrevues avec les gestionnaires du MFS et d'autres intervenants relevant de l'industrie et du gouvernement; élaboration d'études de cas touchant des projets soutenus par le MFS et des projets non soutenus par le MFS.

Consultations : On a interviewé des représentants des groupes énumérés ci-après. La sélection des personnes interviewées s'est faite avec l'avis du client. Les consultations, hormis celles qui ont eu lieu à Ottawa, se sont déroulées par téléphone.

Distribution des entrevues

Groupes	Entrevues prévues	Entrevues ajoutées	Entrevues accomplies
Gestionnaires du MFS (Industrie Canada)	3	2	5
Ministères ou organismes fédéraux (Finances, EDC, ministère du Développement et de la technologie, Î.-P.-É.)	3	6	9
Chantiers navals bénéficiant du MFS	4	0	4
Chantiers navals ne bénéficiant pas encore du MFS	4	0	4
Candidats canadiens admis au MFS	7	1	5
Candidats extraterritoriaux admis au MFS	3	1	3
Compagnies de transport maritime n'ayant pas utilisé le MFS	5	1	3
Associations industrielles	2	0	1
Représentants syndicaux	2	0	1
Experts de l'industrie	0	3	3
Total	33	14	38

Études de cas : On a effectué trois études de cas dont deux ont porté sur des commandes de nouveaux navires adressées à l'étranger (commande par Algoma Central d'un navire-citerne des Grands Lacs construit en Chine et commande par Oceanex d'un navire porte-conteneurs construit en Allemagne) et la troisième a porté sur un navire neuf commandé à un chantier naval canadien soutenu par le MFS (bateau de transport du saumon vivant construit par le Groupe Maritime Verreault pour Persistence Shipping). Les études de cas ont permis d'explorer les décisions d'utiliser des sources d'approvisionnement extraterritoriales et de participer ou non au MFS. Les données ont été recueillies au moyen d'entrevues (un minimum de six pour chaque étude de cas) et d'examens de documents.

Conclusions et recommandations

La construction navale au Canada et dans le monde

Conclusions

La construction navale, partout dans le monde, a fonctionné, des années durant, à la faveur de pratiques gouvernementales subventionnelles et protectionnistes. Beaucoup de pays, dont le Canada, ont décidé unilatéralement de mettre fin à ces pratiques, mais celles-ci continuent d'être favorisées par un grand nombre de pays comptant parmi les principaux constructeurs et propriétaires de navires. Cette situation a provoqué la baisse arbitraire des prix et la réduction spectaculaire de la part de marché attribuée aux pays de l'Europe et de l'Amérique du Nord.

Certains pays, notamment l'Australie et les Pays-Bas, ont réussi, d'une part, à utiliser le soutien gouvernemental pour stimuler le développement d'un marché intérieur et, d'autre part, à conquérir des créneaux de marché étrangers.

Recommandations

a) Le gouvernement canadien devrait exercer un surcroît de pression, auprès d'organismes du commerce international comme l'OMC, l'OCDE et l'ALENA, pour éliminer les pratiques subventionnelles et protectionnistes touchant la construction navale. En particulier, le gouvernement devrait suivre de près les tentatives des États-Unis pour appliquer les dispositions de la Jones Act aux petits navires et aux yachts.

b) Il faudrait examiner en détail le succès de l'Australie et des Pays-Bas dans la création d'industries de construction navale viables afin de tirer des leçons susceptibles de contribuer au développement de l'industrie canadienne.

Justification et bien-fondé

Conclusions

Le MFS répond au besoin de soutenir l'industrie de la construction navale. Le niveau de soutien fourni a suffi pour attirer des acheteurs étrangers vers les chantiers navals canadiens mais n'a pas encore permis d'attirer les exploitants du marché intérieur canadien.

Le MFS est compatible avec les priorités d'Industrie Canada et du gouvernement, à deux exceptions près : (i) ses contributions ne sont pas remboursables, contrairement à celles des autres programmes de soutien d'Industrie Canada, et (ii) le traitement fiscal moins favorable des bailleurs de la construction navale, comparativement aux bailleurs du transport routier et ferroviaire, constitue une discrimination à l'encontre de la navigation maritime, un mode de transport qui respecte davantage l'environnement, ce qui ne cadre pas avec les politiques environnementales du gouvernement. Il serait difficile de rendre remboursables les contributions du programme, surtout qu'en ce faisant on rendrait le programme encore moins attrayant.

Plutôt que de faire double emploi, le MFS complète les autres formes de soutien offertes aux chantiers navals canadiens.

Recommandation

c) Industrie Canada devrait maintenir le MFS en tant qu'un soutien non remboursable à l'industrie canadienne de la construction navale.

d) Industrie Canada devrait examiner, en collaboration avec le ministère des Finances, les moyens de s'assurer que le traitement fiscal des bailleurs de l'industrie de la construction navale correspond au traitement dont bénéficient les bailleurs dans le secteur du transport routier et ferroviaire.

e) Les avantages que l'industrie tire du MFS devraient être améliorés au moyen des modifications à la conception et à l'application du programme, qui sont recommandées dans le présent rapport.

Conception et application du programme

Conclusions

Malgré la lenteur de la première étape de conception des détails de son application, le programme MFS a fait l'objet d'une bonne administration comportant entre autres la collaboration avec les exploitants de chantiers navals et les acheteurs pour la mise au point des documents nécessaires et le suivi de l'avancement des projets. Cependant, parmi les principaux armateurs canadiens, certains ne sont pas au courant du MFS. Il faut intensifier le marketing ciblé.

Contrairement au soutien au taux d'intérêt, les deux éléments d'assurance-crédit n'ont pas été utilisés parce qu'on les a mal expliqués et que leur approbation s'est révélée difficile à obtenir. Réagissant au manque d'intérêt pour le programme, Industrie Canada a fait passer à 15 % le STI. Cette augmentation a suscité beaucoup plus d'intérêt de la part des acheteurs étrangers de navires. Néanmoins, le programme n'a attiré que peu d'armateurs canadiens, ce qui doit être considéré comme un flagrant échec pour le MFS.

Sont principalement exclues du soutien du MFS les réparations et révisions (R et R) mineures (les remises à neuf majeures sont par contre admissibles) ainsi que les petits bateaux et les yachts. Cette exclusion dirige le MFS vers le secteur le plus faible de l'industrie canadienne, soit les nouveaux chantiers de construction de grande coque. Nous sommes persuadés que le secteur des R et R et celui des petits bateaux, lesquels se portent relativement bien, devraient bénéficier du même programme étant donné que le succès des chantiers où se déroule ce travail contribue à l'atteinte des objectifs du cadre d'orientation en matière de stratégie industrielle et de création d'emplois. Nous avons également remarqué que les constructeurs canadiens de petits bateaux et de yachts prennent intérêt à la recherche et au développement et à l'innovation plus que les constructeurs de grandes coques. Nous reconnaissons que l'admissibilité des R et R et des petits bateaux au MFS provoquera l'acheminement d'un beaucoup plus gros volume de dossiers par

l'intermédiaire de la Direction générale de l'énergie et de la marine, ce qui nécessitera la mobilisation des ressources appropriées.

Sans une certaine ingénierie financière, les armateurs qui veulent payer comptant leurs nouveaux navires ne sont pas admissibles au soutien. Il paraît qu'il serait possible de contourner cet obstacle selon une démarche qui consiste à financer l'achat du navire au moyen d'un prêt admissible à un remboursement anticipé, à prendre livraison du navire, à accepter le paiement du MFS puis à régler le prêt au moyen des fonds qui ont été initialement engagés pour l'achat du navire. Cependant, Industrie Canada n'encourage pas cette stratégie d'ingénierie financière parce qu'elle risque de violer les modalités et conditions du MFS. Si, par exemple, le prêt est remboursé après une année ou deux, la contribution du MFS pourrait constituer un paiement en trop que le Ministère serait tenu de recouvrer, surtout s'il y a eu une fausse déclaration de la part du demandeur. La position d'Industrie Canada à l'égard de cette éventuelle stratégie financière ne semble pas être connue par les exploitants de chantiers navals et les armateurs. Le degré d'innovation causé par les projets bénéficiant du MFS et déclaré par les exploitants de chantiers navals surestime ce qui se produit en réalité. Industrie Canada devrait élaborer un meilleur moyen de mesurer ces répercussions. Les commandes de nouveaux types de navires ou les heures-personnes réelles de travail affectées aux navires existants visés par des transformations ultérieures permettraient de mesurer plus objectivement l'innovation.

À cause de la proximité de la date d'expiration du MFS, les exploitants de chantier naval ont de la difficulté à obtenir de nouvelles commandes.

Recommandations

f) Industrie Canada devrait sensibiliser davantage les exploitants de flottes marchandes canadiennes au MFS, c'est-à-dire organiser des contacts personnels avec les personnes qui décident de l'acquisition de navire au sein de chaque flotte canadienne. Il faudrait prêter une attention particulière aux armateurs qui ne sont pas membres de l'Association des armateurs canadiens. Le Ministère devrait partager avec l'industrie de la construction navale son étude de marché préalable aux acquisitions de flotte en perspective.

g) Le délai d'application du MFS prévu pour cinq ans (c'est-à-dire jusqu'en 2006) devrait être prorogé d'au moins deux à trois ans, moyennant des contrats de droit acquis signés avant la fin de la période actuelle du programme, afin de donner à l'industrie canadienne plus de temps pour accroître sa part de marché et se doter d'une bonne clientèle de référence.

h) Les éléments ÉAC et SAC devraient être maintenus. Industrie Canada et le ministère des Finances devraient créer des procédures qui faciliteront le processus d'application et Industrie Canada devrait communiquer d'une manière plus efficace les avantages de ces éléments aux exploitants de chantiers navals.

i) Le MFS devrait être applicable à tous les travaux de R et R et aux yachts.

j) La pratique actuelle qui consiste à déterminer l'apport différentiel en exigeant des propositions de prix étrangères devrait être remplacée par un processus de certification partagé avec l'acheteur du navire.

k) Industrie Canada devrait faire savoir aux exploitants de chantiers navals que le règlement anticipé des prêts ayant bénéficié du soutien du MFS n'est pas autorisé. Industrie Canada devrait également examiner avec le ministère des Finances les moyens de fournir un incitatif aux acheteurs de navires au comptant qui ne sont pas admissibles au soutien du MFS. Pour les acheteurs au comptant canadiens, il y aurait lieu d'accroître le taux de DAA ou d'autoriser l'amortissement durant la construction du navire.

l) Industrie Canada devrait prendre de nouvelles mesures, telles que les commandes de nouveaux types de navires, pour mieux évaluer l'innovation dans les chantiers navals canadiens.

Succès du programme

Conclusions

Le gouvernement fédéral a rempli l'engagement qu'il a annoncé en juin 2001 et qui consiste à établir et à promouvoir le MFS et à faciliter l'utilisation des prêts à l'exportation par l'intermédiaire d'EDC. Le MFS a contribué dans une grande mesure à l'incitation des armateurs extraterritoriaux à s'adresser aux chantiers navals canadiens mais il n'a pas suffisamment réussi à attirer les exploitants du marché intérieur canadien.

Il va sans dire qu'aucune mesure ou programme, comme le MFS, ne peut suffire en soi pour régler la situation économique de l'industrie. Il faudrait plutôt une suite de mesures et de programmes qui viseraient entre autres à aller de l'avant dans la constitution de la flotte de l'État, à combiner la DAA et le MFS, à prolonger le terme des prêts à l'exportation d'EDC, à promouvoir l'innovation et à fournir des garanties de rendement aux acheteurs en puissance. Il est entendu qu'EDC peut accorder des termes équivalents aux termes offerts par les pays concurrents mais évitent normalement de dépasser les lignes directrices de l'OCDE qui limitent à 12 ans la période de financement.

Sans ces mesures, il pourrait être nécessaire de regrouper davantage les secteurs de l'industrie de la construction navale pour que cette industrie demeure viable. Pratiquement, il y a suffisamment de travail concernant les gros navires pour maintenir deux ou trois chantiers navals à l'état opérationnel et lucratif.

Certains indices montrent que les chantiers navals relativement plus petits qui exploitent des créneaux de marché sont en mesure de soutenir la concurrence internationale. Le principal obstacle réside dans l'accès aux marchés étrangers. Ces « petits chantiers qui exploitent des créneaux de marché » peuvent aussi bénéficier du MFS et d'autres mesures et programmes complémentaires. À rendre les contrats de réparation et de révision mineures admissibles au MFS on aiderait aussi les petits chantiers navals canadiens.

Recommandations

m) Le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces compétentes et des sociétés d'État telles que BC Ferries et Marine Atlantique, devrait se lancer dans un programme coordonné, pluriannuel de remplacement de flotte et, à cette occasion, faire bénéficier les chantiers navals canadiens d'un traitement préférentiel qui leur permette de s'adjuger des marchés.

- n) *Industrie Canada devrait collaborer avec le ministère des Finances pour autoriser l'application simultanée de la DAA et du MFS.*
- o) *Industrie Canada, de concert avec le ministère des Finances, devrait envisager de renforcer les bilans des chantiers navals canadiens en fournissant des cautionnements d'exécution à l'instar de ce qui se fait à Investissement Québec.*
- p) *Industrie Canada devrait examiner avec EDC les dispositions de la politique de construction navale qui permettent à EDC d'offrir les mêmes termes de financement lorsque les concurrents à la poursuite d'un projet dépassent les lignes directrices de l'OCDE, afin de s'assurer que les participants au MFS peuvent soumissionner avec un soutien compétitif.*
- q) *Il faudrait exploiter la carte routière technologique (CRT) de l'industrie maritime et océanique afin de déterminer son incidence sur l'industrie de la construction navale canadienne et de proposer les mesures requises pour améliorer le niveau d'innovation dans l'industrie.*
- r) *Industrie Canada devrait faire savoir aux exploitants de chantiers navals canadiens et aux organisations syndicales qu'ils perdent des débouchés commerciaux parce qu'ils ont la réputation de ne pas respecter les délais et de dépasser les coûts.*

Table des matières

Résumé.....	i
1. Introduction.....	1-1
1.1 Objet	1-1
1.2 Cadre stratégique	1-1
1.3 Contexte du programme	1-2
1.4 Plan de travail	1-3
1.4.1 Objectif de l'étude	1-3
1.4.2 Approche de l'étude.....	1-3
2. Profil du programme du MFS	2-1
2.1 Financement.....	2-1
2.2 Éléments	2-1
2.3 Processus d'approbation des projets	2-2
3. La situation de l'industrie de la construction navale au Canada et dans le monde.....	3-1
3.1 Canada	3-1
3.1.1 Capacité de construction navale	3-2
3.1.2 Le marché canadien	3-2
3.1.3 Emploi	3-3
3.1.4 Salaires et traitements	3-5
3.2 Dans le monde	3-6
3.2.1 Corée du Sud	3-7
3.2.2 Japon.....	3-7
3.2.3 Chine.....	3-7
3.2.4 Australie	3-8
3.2.5 Europe.....	3-9
3.2.6 États-Unis	3-10
3.3 Conclusions	3-11
4. Justification et bien-fondé.....	4-1
4.1 Le MFS répond-il à un besoin ou comble-t-il un vide dans l'industrie de la construction navale?	4-1
4.2 Le programme de MFS continue-t-il d'être compatible avec les priorités d'Industrie Canada et du gouvernement?.....	4-2
4.3 Les relations entre le MFS et les programmes fédéraux dénotent-elles la complémentarité, la redondance ou le chevauchement?	4-3

4.4	Conclusions	4-3
5.	Conception et application du programme	5-1
5.1	Le programme du MFS est-il bien conçu?.....	5-1
5.1.1	Les objectifs et les résultats souhaités du MFS sont-ils clairement désignés et convenus?	5-1
5.1.2	Les éléments sont-ils assez efficaces?	5-2
5.2	Le programme de MFS est-il convenablement appliqué?	5-3
5.2.1	La promotion et la médiatisation du programme sont-elles satisfaisante?	5-3
5.2.2	Quel est le degré d'efficacité et d'efficience du processus d'approbation des propositions de projet?.....	5-4
5.2.3	Le MFS est-il le moyen le plus rentable d'atteindre ses propres objectifs?	5-4
5.3	Le programme du MFS dispose-t-il de ressources suffisantes?.....	5-5
5.4	Conclusions	5-6
6.	Progrès et succès	6-1
6.1	Le gouvernement a-t-il rempli ses engagements déclarés dans sa politique de juin 2001?	6-1
6.2	Y a-t-il des problèmes ou des questions qui feront obstacle à l'avancement du programme de MFS?	6-2
6.3	Le programme atteint-il effectivement ses propres objectifs sans dépassement budgétaire et sans résultats indésirables?	6-4
6.4	Combien d'emplois ont été directement créés par le MFS? Qu'est-ce qui prouve que sans le MFS ces emplois n'auraient pas été créés?	6-4
6.5	Le programme du MFS a-t-il eu une incidence sur les effets secondaires comme l'accroissement du niveau de compétence des ouvriers, la stimulation de l'innovation ou l'exploitation de nouveaux marchés?.....	6-5
6.6	Qu'est-ce qui prouve que l'un ou chacun des trois éléments du MFS aide l'industrie canadienne de la construction navale? Les trois éléments du MFS sont-ils pertinents?.....	6-6
6.7	Conclusions	6-7
7.	Conclusions et recommandations	7-1
7.1	Situation de la construction navale au Canada et dans le monde	7-1
7.2	Justification et bien-fondé.....	7-2
7.3	Conception et application du programme.....	7-2
7.4	Succès du programme.....	7-4

1. Introduction

1.1 Objet

Effectuée à mi-chemin entre le commencement et la fin de la période d'application du programme, la présente évaluation provisoire du mécanisme de financement structuré (MFS) a pour objet d'examiner les résultats obtenus jusqu'à présent et de déterminer si le MFS est en passe d'atteindre ses objectifs. L'étude porte principalement sur les questions mises en évidence dans le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR), notamment celles qui concernent la pertinence, les options et le rapport coût/efficacité, la portée, le succès, la conception et l'application. Industrie Canada en a confié l'exécution à Hickling Arthurs Low (HAL) Corporation.

1.2 Cadre stratégique

En juin 2001, le gouvernement fédéral annonçait un nouveau cadre stratégique pour le secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle². L'un des éléments clés de ce cadre est le MFS, programme que le Conseil du Trésor a approuvé en septembre 2001.

Le cadre stratégique met en évidence cinq principaux défis à relever, à savoir :

- Les débouchés nationaux à saisir
- La situation mondiale de l'industrie
- L'innovation, clé de la compétitivité
- Le financement
- Le renforcement des partenariats.

Le cadre développe les défis dans chaque domaine puis énumère les mesures stratégiques concrètes que le gouvernement fédéral mettra en œuvre pour traiter les enjeux. L'introduction du MFS a été considérée comme l'un des quatre éléments stratégiques destinés à relever les défis associés au financement de l'industrie canadienne de la construction navale, les autres étant le maintien de la déduction pour amortissement accéléré pour les navires construits au Canada et

² « Nouveau cadre stratégique pour le secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle : Cap sur les nouveaux débouchés », Industrie Canada 2001.

enregistrés au Canada, le maintien du financement des exportations à des conditions non libérales par l'intermédiaire de DEC et l'utilisation éventuelle du compte du Canada pour le financement des exportations à des conditions non libérales.

La présente étude ne constitue pas un examen de tous les éléments du cadre stratégique. Elle s'article autour du MFS; cependant, nous avons été amenés à prendre en considération, en plus du MFS, d'autres facteurs, telles l'innovation et la concurrence mondiale, qui ont une incidence sur le succès des chantiers navals canadiens.

1.3 Contexte du programme

Le programme du MFS a pour objectif de stimuler la demande de navires construits au Canada et d'intensifier l'innovation dans les chantiers navals canadiens. Tout particulièrement, le MFS a été conçu en réponse aux demandes de l'industrie visant à modifier les règlements sur les impôts de façon à exonérer les propriétaires des restrictions appliquées aux biens de location déterminés, dans les cas où les navires construits au Canada sont vendus à des sociétés de location plutôt qu'à des exploitants³. Les règlements fiscaux qui imposent des restrictions aux biens de location déterminés empêchent le bailleur de tirer profit de la déduction pour amortissement accéléré. Au lieu de modifier le règlement on a établi le MFS. Grâce à un soutien de 15 %, le MFS fournit un avantage équivalent à la déduction pour amortissement accéléré si on le compare à l'amortissement ordinaire de la catégorie 7. Le bénéficiaire du MFS doit renoncer au droit de demander une déduction pour amortissement accéléré.

Le MFS se compose de trois éléments : 1) un soutien au taux d'intérêt (STI) soit une contribution non remboursable aux frais d'intérêt; 2) un élément d'assurance-crédit (EAC), soit une contribution non remboursable au coût de l'assurance-prêt fournie par le secteur privé; 3) un soutien à l'assurance-crédit (SAC) pour l'assurance-prêt fournie par le gouvernement fédéral. Le niveau de soutien maximal pour l'EAC et le SAC, pris individuellement ou combinés, est égale à 10 % de la valeur du navire acheté. À partir de janvier 2003, le niveau maximal du STI a été augmenté, passant de 10 % à 15 %. Enfin le soutien total maximal du MFS provenant d'une combinaison des EAC, SAC et STI reste de 15 %.

³ *Vaincre les obstacles vers la prospérité : Industrie canadienne de la construction navale* - Comité du projet de partenariat national sur la construction navale et maritime industrielle, avril 2001.

1.4 *Plan de travail*

1.4.1 *Objectif de l'étude*

Il a été convenu que l'étude consistera à évaluer tous les éléments du MFS sur la base des questions d'évaluation et de recherche identifiées dans le CGRR et par l'intermédiaire de consultations avec les cadres de gestion du programme de MFS.

1.4.2 *Approche de l'étude*

L'étude se distingue par une approche à trois volets : examen des documents et des bases de données; entrevues avec les gestionnaires du MFS et d'autres intervenants relevant de l'industrie et du gouvernement; élaboration d'études de cas touchant des projets soutenus par le MFS et des projets non soutenus par le MFS. Des rapports sur l'avancement du travail ont été présentés à un comité directeur de l'évaluation provisoire du MFS à des fins de rétroaction et d'orientation.

Les volets susmentionnés sont les suivants :

Examen des documents : On a examiné notamment les documents suivants : Un nouveau cadre stratégique pour le secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle, 2001; Vaincre les obstacles vers la prospérité : industrie canadienne de la construction navale, 2001; Le bien-fondé et les avantages de l'amélioration du mécanisme de financement structuré (CCCNMI), février et juin 2004; La Jones Act en vertu de l'ALENA et ses effets sur l'industrie canadienne de la construction navale, janvier 2004; Rapport provisoire sur le programme du MFS, 2001-2003, décembre 2003; MFS – CGRR, mars 2003; MFS – CVAR, mars 2003; Carte routière technologique de l'industrie maritime et océanique, rapport spécial, mars 2003. En outre, nous avons examiné des dossiers et des bases de données pertinents à la Direction de la marine, Industrie Canada ainsi qu'un grand nombre d'autres sources.

Consultations : On a interviewé des représentants des groupes énumérés ci-après. La sélection des personnes interviewées s'est faite avec l'avis du client.

Table 1-1 : Distribution des entrevues

Groupes	Entrevues prévues	Entrevues ajoutées	Entrevues accomplies
Gestionnaires du MFS (Industrie Canada)	3	2	5
Ministères ou organismes fédéraux (Finances, EDC, ministère du Développement et de la technologie, Î.-P.-É.)	3	6	9
Chantiers navals bénéficiant du MFS	4	0	4
Chantiers navals ne bénéficiant pas encore du MFS	4	0	4
Candidats canadiens admis au MFS	7	1	5
Candidats extraterritoriaux admis au MFS	3	1	3

Groupes	Entrevues prévues	Entrevues ajoutées	Entrevues accomplies
Compagnies de transport maritime n'ayant pas utilisé le MFS	5	1	3
Associations industrielles	2	0	1
Représentants syndicaux	2	0	1
Experts de l'industrie	0	3	3
Total	33	14	38

Dans le courant du projet, HAL a ajouté 14 entrevues susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs du rapport. De l'ensemble des 47 entrevues prévues, 81 % ont été accomplies. Les personnes non interviewées n'ont pas donné suite à nos demandes réitérées. Les consultations, hormis celles qui ont eu lieu à Ottawa, se sont déroulées par téléphone. Les entrevues étaient semi dirigées et guidées par un questionnaire, ce qui a permis d'approfondir l'examen des problèmes. Les répondants ont été assurés de la confidentialité de leurs réponses.

Études de cas : On a effectué trois études de cas dont deux ont porté sur des commandes de nouveaux navires adressées à l'étranger (commande par Algoma Central d'un navire-citerne des Grands Lacs construit en Chine et commande par Oceanex d'un navire porte-conteneurs construit en Allemagne) et la troisième a porté sur un navire neuf commandé à un chantier naval canadien soutenu par le MFS (bateau de transport du saumon vivant construit par le Groupe Maritime Verreault pour Persistence Shipping). Les études de cas ont permis d'explorer les décisions d'utiliser des sources d'approvisionnement extraterritoriales et de participer ou non au MFS. Les données ont été recueillies au moyen d'entrevues (un minimum de six pour chaque étude de cas) et d'examens de documents.

2. Profil du programme du MFS

2.1 Financement

Le budget initial du MFS était de 30 millions de dollars par an sur une période de cinq ans. De ce total, 5 millions de dollars, ou 1 million de dollars par an, étaient réservés aux coûts de fonctionnement. Selon les prévisions, le programme devait augmenter d'environ 200 millions de dollars le volume des ventes annuelles réalisées par les chantiers navals.

En janvier 2003, le budget du MFS, par suite d'un remodelage, a été réduit de 20 millions de dollars, suite à quoi, le montant annuel moyen des versements est passé de 29 millions de dollars à 25 millions de dollars et la valeur moyenne cible des ventes annuelles durant la vie utile du programme a également diminué, passant de 200 millions de dollars à 180 millions de dollars. Le budget du MFS, faut-il le noter, fait l'objet d'autres réductions, la première de 15 millions de dollars pour cette année et, la deuxième, de 24 millions de dollars pour l'année suivante, soit une réduction totale de 59 millions de dollars par rapport au budget initial de 150 millions de dollars. De cause à effet, le volume annuel cible des ventes baissera également.

2.2 Éléments

Le MFS est appliqué sous la forme d'une contribution non remboursable accordée à l'établissement qui finance l'acquisition d'un navire de construction canadienne, ce qui peut déduire le coût d'emprunt pour l'acheteur du navire, selon des modalités déterminées par le prêteur et le propriétaire. La contribution est accordée à l'établissement de financement au moment de la livraison du navire. Les frais d'intérêt subis durant le financement de la construction du navire sont également admissibles au soutien. Dans ce cas, la contribution peut être versée directement à l'acheteur au moment de la livraison du navire, afin de le rembourser des intérêts déjà payés.

Le STI ne peut jamais compenser plus de 75 % des paiements d'intérêt sans une demande d'exemption ministérielle. En outre, dans les cas où les navires sont construits pour l'exportation et financés par un prêt à taux fixe, le taux d'intérêt ne peut pas être réduit jusqu'à un niveau

inférieur au taux d'intérêt commercial de référence (DICR) conformément aux lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

L'élément d'assurance-crédit du MFS vise à aider les entreprises qui ont eu de la difficulté à obtenir des crédits. Le gouvernement canadien serait en mesure d'assurer la totalité ou une partie du prêt ou de la location pour un navire de construction canadienne. Le ministère des Finances exige que le programme du MFS prévoit dans son budget une somme égale à la provision pour perte dans l'assurance-crédit et conserve cet argent dans le Trésor pour compenser toute perte provoquée par cette assurance. La contribution du MFS à ce fonds gardé en réserve ou à cette provision pour perte ne peut pas dépasser 10 % de la valeur du navire.

2.3 Processus d'approbation des projets

La Direction générale de l'énergie et de la marine assigne un agent à chaque demandeur. Le choix de l'agent est basé sur l'emplacement géographique du chantier naval. Par exemple, les demandes provenant de l'Ontario sont prises en charge par un agent d'Ottawa, les demandes concernant des chantiers navals situés sur la côte est sont prises en charge par le bureau de Halifax, les demandes provenant du Québec sont prises en charge par le bureau de Montréal et les demandes concernant des chantiers situés sur la côte ouest sont prises en charge par le bureau de Vancouver.

On vérifie d'abord chaque demande afin d'être sûr qu'elle répond aux exigences suivantes : le produit est admissible et financièrement et techniquement réalisable; le navire doit être construit dans un chantier naval canadien existant en 2001; les propriétaires doivent prouver que le MFS est nécessaire à la construction du navire au Canada; le projet répond aux lois environnementales fédérales; le soutien du MFS sera en conformité avec les accords internationaux signés par le Canada. Comparativement à d'autres programmes fédéraux comme celui de PTC, l'approbation du projet est plus simple mais Industrie Canada a besoin de quelques semaines pour l'obtention des signatures du SMA, du SM ou du ministre.

Si un propriétaire demande un EAC ou un SAC, Industrie Canada, conformément aux exigences du ministère des Finances, charge une tierce partie de l'évaluation du risque. L'évaluation du risque par une tierce partie en réponse à une demande de SAC a coûté environ 25 000 \$. Par suite de cette évaluation, le prêt, considéré comme étant extrêmement risqué, a été refusé.

La Direction générale des programmes et services (DGPS) assujettit à un examen de l'intégrité des programmes chaque projet de MFS visant des contributions de 500 000 \$ ou plus, et vérifie notamment les termes et le critère de l'apport différentiel (l'assurance que le projet n'a pas déjà été mis en œuvre ou exécuté par le chantier naval pour son propre usage). Les contributions de moins de 500 000 \$ sont approuvées par la Direction générale de l'énergie et de la marine (DGEM) sans qu'il soit nécessaire de mettre à contribution la DGPS. Celle-ci communique normalement ses commentaires dans un délai de deux jours. Les résultats de l'examen par la direction générale sont présentés au Conseil consultatif de la haute direction d'Industrie Canada qui se réunit toutes les deux semaines et se compose de six SMA et six DG, sous la présidence du SMA (Secteur du contrôle et de l'administration).

3. La situation de l'industrie de la construction navale au Canada et dans le monde

Le présent chapitre donne un bref aperçu de la situation de l'industrie de la construction navale et des programmes de soutien du gouvernement au Canada et dans certain nombre de pays concurrents.

3.1 Canada

Le Canada comptait jadis parmi les principaux intervenants dans l'industrie mondiale de la construction navale. Vers la fin de la Seconde guerre mondiale, le Canada avait construit plus de 500 navires à titre d'effort de guerre, employant plus de 70 000 personnes. L'industrie de la construction navale a connu un essor considérable entre 1945 et les années 1980. Cependant, par suite de l'achèvement des principaux projets militaires vers la fin des années 1980, l'emploi et la production dans l'industrie ont décliné, faute de nouveaux contrats importants de construction navale et à cause de la réduction du financement gouvernemental. Les navires canadiens construits au cours de la dernière période de 30 à 40 ans l'ont été en vertu de divers programmes gouvernementaux de soutien et de subvention. Parmi ces programmes, mentionnons le programme national de subvention à la construction navale qui était en vigueur depuis le début des années 60 jusqu'à la fin des années 80, un programme de déduction pour amortissement accéléré qui est encore en vigueur et, plus récemment, le mécanisme de financement structuré.

La situation de la construction navale au Canada est décrite en fonction des paramètres suivants : la capacité de construction, le marché, le produit de fabrication, l'emploi, les salaires et les traitements. Les données annuelles jusqu'à 2001 et 2002 proviennent d'Industrie Canada et de Statistique Canada.

3.1.1 Capacité de construction navale

Comme le montre le tableau 3-1, le Canada compte plus de 30 chantiers navals répartis entre la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec et les provinces de l'Atlantique. L'infrastructure des chantiers limite la construction à des navires d'un tonnage de moins de 85 000 tonnes de port en lourd (TPL).

Tableau 3-1 : Répartition des emplois entre les chantiers navals canadiens

Emplacement	Nombre estimatif d'emplois	Pourcentage du total
14 chantiers navals et une installation de production de pétrole et de gaz en haute mer dans le Canada Atlantique	2 315	50 %
5 chantiers navals au Québec	570	12 %
5 chantiers navals en Ontario	632	13 %
6 chantiers navals en Colombie-Britannique	1 190	25 %
1 chantier naval dans les Territoires du Nord-Ouest	S.O.	S.O.
Total : 32 chantiers navals	4 707	100 %

Source : Industrie Canada, estimation basée sur les sources industrielles, mai 2001

3.1.2 Le marché canadien

Comme le montre le tableau 3-2, le marché canadien a témoigné d'une tendance à la hausse mais il a de plus en plus compté sur les importations plutôt que sur les achats intérieurs. Cela étant, la valeur des livraisons totales à partir des chantiers canadiens a été en baisse. En 2001, les États-Unis étaient le plus important marché d'exportation du Canada. Ils se sont attribués 91 % des exportations du secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle et ce, malgré la fermeture apparente de ce marché en application de la Jones Act.

Tableau 3-2 : Le marché canadien de l'industrie de la construction navale et de la réparation (en millions de dollars)

Année	Total des livraisons	Exportations	Livraisons intérieures	Importations	Marché canadien
1994	969,5	44,6	924,9	25,4	950,3
1995	964,8	19,0	945,8	80,2	1 026,0
1996	730,5	17,0	713,5	10,1	723,6
1997	503,5	18,0	485,5	36,8	522,3
1998	393,2	25,8	367,4	278,4	645,9
1999	573,8	184,9	388,9	66,5	455,4
2000	823,0	42,2	780,8	556,7	1 337,5
2001	546,2	56,1	490,1	740,6	1 230,8

Source : Statistique Canada 2002

Le tableau suivant (tableau 3-3) montre les livraisons de fabrication et la valeur de fabrication ajoutée en provenance des chantiers canadiens. D'après les statistiques les plus récentes, la valeur de fabrication ajoutée a représenté 70 % environ des livraisons de fabrication, ce qui indique que l'industrie canadienne demeure un solide fournisseur de matériaux et de pièces de navire pour les chantiers navals canadiens.

Tableau 3-3 : Extrants et revenu de la fabrication (établissements principaux*; en millions de dollars)

Année	Livraisons de fabrication	Valeur de fabrication ajoutée	Revenu total
1990	1427,5	553,7	1458,0
1991	1346,7	625,5	1377,6
1992	1158,8	607,3	1167,0
1993	1178,2	773,8	1200,6
1994	969,5	610,0	984,6
1995	964,8	696,6	977,5
1996	730,5	559,3	747,8
1997	503,5	378,0	515,7
1998	393,2	219,9	430,2
1999	573,8	332,5	627,8
2000	823,0	587,6	840,6
2001	546,2	366,6	563,3

Source : Statistique Canada, Enquête annuelle des manufactures

* Établissements constitués en personne morale avec des employés affectés principalement à la fabrication et dont les ventes de produits manufacturés a une valeur égale ou supérieure à 30 000 \$. Un établissement peut comprendre des installations de soutien, tels que les bureaux de vente ou les entrepôts, en plus du chantier naval.

3.1.3 *Emploi*

Le nombre total des emplois dans l'industrie de la construction navale et de la réparation au Canada a diminué passant d'un plafond de 11 092 travailleurs en 1992 à un plancher de 4 284 travailleurs en 2001⁴ (le tableau 3-5 montre les chiffres de l'emploi pour les années 1990 à 2001). Ce total représente environ 1,8 % des emplois dans l'ensemble de secteur de la fabrication du matériel de transport. Par suite de la réduction de la taille de l'industrie, le secteur de la construction navale n'attire plus les jeunes et doit s'accommoder d'une main-d'œuvre composée surtout de personnes âgées. Cette situation a provoqué l'intensification de la recherche compétitive d'ingénieurs et d'ouvriers qualifiés.

⁴ La divergence dans les tableaux 3-1 et 3-5 tient au fait que ces chiffres ne proviennent pas d'une même source.

Tableau 3-5 : Établissements et emplois (établissements principaux*)

Année	Établissements actifs	Employés à la production	Employés administratifs	Total des employés
1990	58	7 309	3 107	10 416
1991	54	7 412	2 743	10 155
1992	54	8 603	2 489	11 092
1993	51	6 859	2 054	8 913
1994	43	5 711	1 650	7 361
1995	49	5 164	1 404	6 568
1996	50	4 572	1 248	5 820
1997	46	3 976	684	4 660
1998	46	4 050	842	4 892
1999	51	5 156	966	6 122
2000	114	4 954	873	5 827
2001	95	3 753	531	4 284

Source : Statistique Canada, Enquête annuelle des manufactures

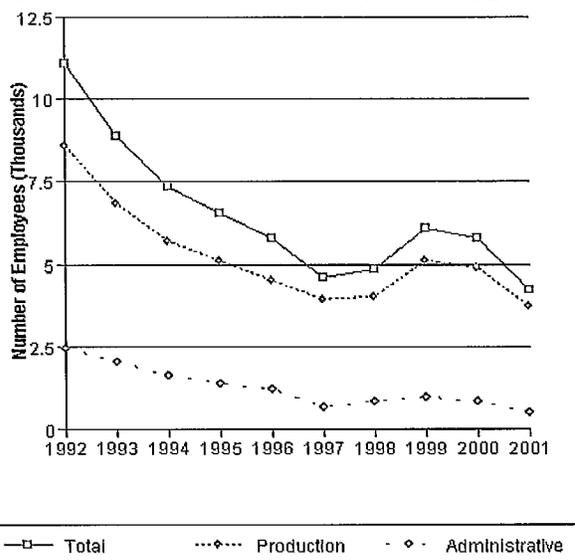
* Établissements constitués en personne morale avec des employés affectés principalement à la fabrication et dont les ventes de produits manufacturés a une valeur égale ou supérieure à 30 000 \$. Un établissement peut comprendre des installations de soutien, tels que les bureaux de vente ou les entrepôts, en plus du chantier naval.

Depuis 1998 on assiste à la réduction du nombre d'employés des chantiers navals canadiens qui travaillent dans le secteur de la recherche et du développement (R et D) de l'industrie.⁵ En 1999, les dépenses R et D de la construction navale par année-personne affectée à la recherche et au développement se sont élevées à 61 167 \$, tandis que, au cours de la même année, tous les secteurs de la fabrication au Canada ont consacré 173 697 \$ par année-personne affectée à la recherche et au développement.

Comme le montre la figure 3-1, parallèlement au déclin du nombre total des employés, le pourcentage des employés affectés à la production est passé de 79,2 % en 1993 à 85,3 % en 2002. Quant au pourcentage des employés affectés à l'administration, il a diminué. Une tendance analogue a été observée durant la même période dans l'ensemble du secteur de la fabrication. Parmi les facteurs qui ont pu contribuer à la réduction de la demande d'employés administratifs on pourrait mentionner le réaménagement des effectifs, les améliorations technologiques et l'impartition.

⁵ Le secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle : <http://www.innovation.gc.ca/gol/innovation/interface.nsf/vSSGBasic/in02590e.htm>

Figure 3-1 : Nombre d'employés par type (1992-2001)



Source : <http://www.strategis.ic.gc.ca/>

3.1.4 Salaires et traitements

Les salaires et les traitements ont diminué dans l'industrie de la construction navale et de la réparation, parallèlement à la diminution de l'emploi durant cette même période. En 1992, les paiements aux employés s'élevaient à 347,8 millions de dollars. En 2001, ils s'élevaient à 235,1 millions de dollars (tableau 3-6). Le salaire moyen en 2001 dans l'industrie était de 54 873 \$, comparativement à 40 803 \$ dans l'industrie de la fabrication dans son ensemble, et son augmentation dans le secteur administratif était plus rapide que dans le secteur de la production (tableau 3-7).

Tableau 3-6 : Total des salaires et traitements versés (établissements principaux*)

Année	Employés à la production	Employés administratifs	Total des employés
1990	267,8	98,0	365,8
1991	280,0	89,3	369,2
1992	342,5	95,3	437,8
1993	300,4	96,7	397,1
1994	257,3	69,3	326,6
1995	229,0	55,4	284,3
1996	190,9	46,1	237,0
1997	167,2	32,9	200,0
1998	155,8	41,0	196,8
1999	214,6	50,5	265,1
2000	253,2	40,4	293,6
2001	205,6	29,5	235,1

Source : Statistique Canada, Enquête annuelle des manufactures

* Établissements constitués en personne morale avec des employés affectés principalement à la fabrication et avec des ventes de produits manufacturés dont la valeur est égale ou supérieure à 30 000 \$.

Tableau 3-7 : Salaires moyens par type d'employé (établissements principaux*; valeur en dollars)

Année	Employés à la production	Employés administratifs	Total des employés
1990	36 636	31 538	35 115
1991	37 771	32 542	36 358
1992	39 811	38 307	39 474
1993	43 802	47 065	44 554
1994	45 060	41 971	44 368
1995	44 338	39 441	43 291
1996	41 759	36 949	40 727
1997	42 041	48 035	42 921
1998	38 480	48 656	40 231
1999	41 614	52 308	43 302
2000	51 108	46 258	50 382
2001	54 781	55 522	54 873

Source : Statistique Canada, Enquête annuelle des manufactures

* Établissements constitués en personne morale avec des employés affectés principalement à la fabrication et dont les ventes de produits manufacturés a une valeur égale ou supérieure à 30 000 \$. Un établissement peut comprendre des installations de soutien, tels que les bureaux de vente ou les entrepôts, en plus du chantier naval.

3.2 Dans le monde

La dominance sur l'industrie de la construction navale a fréquemment changé au cours des 50 dernières années, ayant été exercée initialement par des pays européens et plus récemment par des pays asiatiques. Vers la fin des années 50, le Japon s'est imposé comme intervenant clé mettant au défi l'industrie européenne. À présent, les trois pays qui dominent la construction navale sont la Corée du Sud, le Japon et la Chine. On trouve ci-après une description brève de la situation actuelle dans ces pays de même qu'en Europe, en Australie et aux États-Unis.

Ce qui touche tous les chantiers dans ces pays c'est la hausse du prix de l'acier qui créera probablement un problème pour les entreprises qui ont rempli bien à l'avance leurs registres de commandes au moyen de contrats à prix fixe. Dans l'immédiat, les bénéfices seront probablement minimes, voire nuls. On s'attend à ce que la nouvelle technologie et l'automatisation croissante de la construction navale réduisent les délais d'exécution, augmentent la productivité et remettent les chantiers sur la voie de la profitabilité.

3.2.1 *Corée du Sud*

Grâce à une part de marché de 40 %, la Corée du Sud domine actuellement le marché mondial de la construction navale. On estime que pour conserver leur position de chef de file, les constructeurs de navires de la Corée du Sud devront créer des stratégies pour assouplir les relations de travail, mettre en équilibre l'offre et la demande de matières brutes et intensifier leur coopération internationale face au défi que présente la Chine. En 2003, l'industrie de la construction navale de la Corée du Sud employait environ 65 000 personnes. Ce nombre diminuera probablement au fur et à mesure de l'accroissement de la productivité. On s'attend à ce que la Corée du Sud tire profit d'emplacements situés à l'extérieur du pays et où les facteurs de production sont moins coûteux. Des sociétés sud-coréennes possèdent déjà et gèrent partiellement un certain nombre d'installations en Chine et au Vietnam.

On pense généralement que l'industrie de la construction navale de la Corée du Sud est fortement subventionnée par le gouvernement national. Par exemple, l'Union européenne a allégué que le gouvernement fournit des garanties de restitution d'acompte et des crédits à l'exportation à très faible taux d'intérêt à partir de la banque d'État Export-Import Bank of Korea (« KEXIM »), de même que des remises de dettes, des conversions préférentielles de dettes en actifs, des allègements d'intérêt, des allègements d'impôt et des subventions aux fournisseurs en amont, surtout aux producteurs d'acier.

3.2.2 *Japon*

Le Japon a été le chef de file de la construction navale depuis 1960 jusqu'à son remplacement, tout dernièrement, par la Corée du Sud. Les registres de commandes dans la plupart des chantiers navals sont pleins jusqu'en 2007, ce qui oblige les sociétés à faire des tentatives pour augmenter leur rendement par des mesures telles que l'expansion physique, les prises de contrôle de chantiers ou l'amélioration des installations existantes. L'industrie du Japon se concentre surtout sur la construction des vraquiers. Récemment, le Japon a été en mesure de s'adjuger une part considérable des commandes de très grands transporteurs de brut (TGTB). Des navires-garages sont également construits au Japon pour des groupes internes propriétaires de navires.

3.2.3 *Chine*

La Chine compte plus de 600 entreprises reliées à la construction navale, dont huit sont des chantiers navals. D'ici 2005, ces chantiers seront en mesure de construire la dernière génération de porte-conteneurs et de navires-citernes. Selon les prévisions de la China Association of National Shipbuilding Industry, la production de l'industrie de la construction navale de la Chine continentale atteindra un nouveau record de plus de 8 millions de tonnes en 2004, comparativement à 6,1 millions de tonnes une année plus tôt. Cette poussée soudaine se produit malgré l'augmentation du prix des matières brutes, l'insuffisance de l'alimentation en énergie et la limitation de la capacité des chantiers. En 2003, la China State Shipbuilding Corporation (CSSC) a commencé la construction du chantier naval Changxing, dans la région côtière de Shanghai. Une fois achevé en 2015, ce chantier sera, dans son genre, le plus grand chantier naval du monde. La capacité annuelle de ce chantier atteindra 8 millions de tonnes.

Beaucoup de groupes professionnels ont soutenu que l'augmentation massive de la capacité des chantiers chinois a provoqué effectivement la compression des prix et que la concurrence entre ces chantiers se fait uniquement sur la base d'une main-d'œuvre très peu coûteuse. Cependant, nos entrevues ont révélé que les chantiers navals chinois utilisent actuellement un matériel de pointe et leurs concepteurs sont beaucoup plus efficaces que leurs homologues de l'Amérique du Nord.

Au premier semestre de 2004, le tonnage a augmenté de 66 % par rapport à l'année précédente pour atteindre 4,1 millions de tonnes, soit 14 % de la production totale mondiale. Au cours de la même période, les commandes de nouveaux navires ont atteint 9,9 millions de tonnes, soit une augmentation de 21 % par rapport à l'année précédente, et représentaient 19,3 % du total mondial. À la fin de juin 2004, l'arriéré de l'industrie a atteint 32 millions de tonnes, soit 15,9 % du total mondial.⁶ La part détenue sur le marché mondial a augmenté en flèche après avoir été de 9 % seulement dans la première moitié de 2002 et de 7 % en 2000.⁷

3.2.4 *Australie*

Vers la fin des années 1990, les constructeurs de navires australiens s'adjugeaient 25 % du total des ventes mondiales de bateaux en aluminium et 80 % du marché des transbordeurs rapides de passagers et de voitures.⁸ C'est un revirement important pour un pays où la construction de bateaux traditionnels à coque d'acier a été interrompue vers le milieu des années 1980. Le changement s'est produit sous l'effet combiné de grandes capacités locales pour la conception des traversiers rapides, d'une forte demande intérieure de bateaux de pêche commerciale à coque d'aluminium et de bateaux d'excursion et de plongée pour l'industrie touristique. Depuis 1996, les exportations du secteur de la construction navale (y compris les traversiers rapides) atteignent une valeur moyenne annuelle d'environ 600 millions de dollars australiens.

Le gouvernement australien soutient l'industrie de la construction navale par l'intermédiaire du Shipbuilding Innovation Scheme (SIS). Jusqu'en 2003, il accordait une subvention-prix de 3 % (budget total de 28,3 millions de dollars australiens pour la période de 1999 à 2003). Le SIS a été créé en 1998 par le Department of Industry, Science and Resources (AusIndustry). Il fournit une aide pouvant représenter jusqu'à 50 % des frais de recherche et développement admissibles, jusqu'à concurrence d'un total de 2 % des coûts de production admissibles d'un navire acheté le 30 juin 2004 ou avant cette date. Entre 1999 et 2003, AusIndustry a affecté au SIS un budget de 40,5 millions de dollars australiens.

L'industrie de la construction des navires de guerre a un chiffre d'affaires annuel de plus d'un milliard de dollars australiens. Sur le marché interne, son principal client est la Marine australienne. Ses dépenses annuelles affectées à la réparation ou au carénage des navires de guerre, des sous-marins et du matériel connexe sont de l'ordre de 250 millions de dollars, ce qui indique que les constructeurs de navire australiens accèdent à un important marché d'exportation.

⁶ Marine Log, septembre 2004

⁷ The Institute for Shipping Analysis, Göteborg, novembre 2002.

⁸ Australian Trade Commission

3.2.5 Europe

La construction navale en Europe se distingue par une structure très diversifiée, en ce sens que chaque pays concentre ses activités sur un type particulier de navire (voir le tableau ci-après).

Tableau 3-8 : Distribution des navires de construction européenne, par pays

Pays	Type
Allemagne	Porte-conteneurs
Italie	Navires à passagers et rouliers
Danemark	Navires de travail, remorqueurs et navires à cargaison sèche
Pays-Bas	Remorqueurs, méga-yachts
Espagne	Bateaux de pêche
Turquie	Petits navires-citernes
Roumanie	Navires à cargaison sèche

Selon un rapport de 1998 présenté au parlement du Royaume-Uni, « l'Union européenne, ainsi que d'autres pays (Pologne et Norvège) membres de l'AWES (Association des constructeurs de bateaux et des radoubeurs de l'Europe) s'attribuent actuellement 25 pour cent environ du marché mondial de la construction navale (en tonnage). La construction navale dans l'Union européenne se concentre surtout sur les navires de haute technologie et de grande valeur qui se distinguent par une conception et un armement spécialisé. La Chamber of Shipping a attribué aux chantiers européens une « prédominance quasiment totale » dans le secteur des navires à passagers et des atouts dans la construction des navires utilisés dans le forage pétrolier en mer, dans la construction des navires spécialisés, secteur dans lequel l'Union européenne est un chef de file en matière de design et de technologie, et dans la construction des traversiers rapides. Les navires de ce type ne se prêtent pas généralement à la production en série, contrairement aux navires-citernes et aux vraquiers qui constituent les principaux produits de beaucoup de chantiers asiatiques. »⁹ Cependant, l'UE est en train de perdre rapidement sa part de marché, celle-ci est effectivement tombée à 10 % au cours du premier semestre de l'an 2002.¹⁰

En janvier 2004, la Commission européenne a demandé que les subventions temporaires à la construction navale autorisées en tant que « mécanisme de défense temporaire » (MDT) soient prorogées jusqu'au 31 mars 2005. Les subventions, instaurées dans le cadre d'une réaction sur deux fronts aux pratiques coréennes prétendues « déloyales » dans le secteur de la construction navale, devaient prendre fin en mars 2004. La Commission a précisé que la prorogation jusqu'au mois de mars 2005 est justifiée parce qu'aucune solution n'a été trouvée jusqu'à présent dans le cadre de négociations bilatérales ou au niveau de l'OMC. Les principales dispositions du MDT se ramènent à une aide maximale représentant 6 % de la valeur des marchés de construction de porte-conteneurs, de transporteurs de produits raffinés, de transporteurs de produits chimiques et de transporteurs de gaz naturel liquéfié (GNL).

⁹ Proposal for a Council Regulation establishing new rules on Aid to Shipbuilding, UK House of Lords, 1998

¹⁰ The Institute for Shipping Analysis, *ibid.*

En outre, certains pays européens fournissent une aide gouvernementale à la construction navale, comme par exemple un programme de financement en Allemagne (50 millions d'euros engagés en 2002 pour fournir au secteur de la construction navale un financement meilleur que le CIRR) et un programme espagnol en vertu duquel les sociétés espagnoles pouvaient obtenir un allègement fiscal touchant la totalité de leurs profits si elles investissaient dans les navires de construction espagnole. Ce programme a stimulé la demande intérieure. En 2003, d'un total de 13 navires livrés à des exploitants espagnols, 10 étaient construits dans ce pays. Le Department of Trade and Industry du Royaume-Uni applique un Home Shipbuilding Credit Guarantee Scheme (HSCGS). Venant à expiration en 2005, le HSCGS concède aux résidents du Royaume-Uni qui achètent des navires un crédit sous forme de garantie de prêt pouvant représenter jusqu'à 80 % de la valeur du marché de construction et de transformation du navire. Le budget du DTI affecte environ 1 million de livres par an au HSCGS. Ce même organisme gère le Shipbuilding Intervention Fund qui subventionnait jusqu'à 9 % du prix d'un navire. Il affectait jusqu'à 13 millions de livres par an à ce programme, mais ce dernier a pris fin en 2004.

Aux Pays-Bas, les chantiers navals ont obtenu de bons résultats en investissant fortement dans l'innovation, en se spécialisant dans la construction de certains types de navires et bateaux et en misant sur l'impartition. Selon la Netherlands Shipbuilding Industrial Association, les chantiers navals ont mené trois fois plus de recherches que le reste du secteur maritime, et les nouveaux produits ou services représentent plus de 60 % de leurs ventes. Les revenus ont augmenté de 128 % entre 1993 et 1999 et le rendement du capital était de plus de 20 % en 1999. Les créneaux de marché que les Hollandais ont exploités comprennent notamment le créneau des méga-yachts (yachts de plus de 24 mètres de long) où les livraisons ont atteint 680 millions d'euros en 2002 et le créneau des remorqueurs où les chantiers finissent des coques construites en sous-traitance en Europe de l'Est.

3.2.6 *États-Unis*

L'industrie de la construction navale américaine se spécialise dans la construction de remorqueurs, de navires de relève et de navires pour l'industrie côtière. On s'attend à ce que les entités gouvernementales constituent le gros des acheteurs des vaisseaux américains.

Les États-Unis comptent plus de 280 chantiers navals privés. En 2001, l'industrie produisait des revenus annuels de 10 milliards de dollars US et comptaient quelque 100 000 employés. Environ 70 pour cent des revenus de l'industrie sont attribués aux commandes du Department of Defence. Le volet commercial de l'industrie représente moins de 50 pour cent du volet militaire mais il s'est développé à un rythme plus rapide au cours des cinq dernières années. Le commerce international joue un rôle très secondaire dans l'industrie de la construction navale des États-Unis, en ce sens qu'il ne représente que 1 à 2 pour cent du revenu total de cette industrie.¹¹ De l'ensemble des chantiers, 43 seulement sont capables d'effectuer le carénage en cale sèche de navires de 122 mètres de long et six seulement construisent des bâtiments de guerre. La suppression du programme de subvention préférentielle de la construction en 1981 a réduit la capacité des chantiers des États-Unis de décrocher des marchés internationaux de construction de

¹¹ Industrial College of the Armed Forces Industry Studies 2001: Shipbuilding, National Defence University, Washington, D.C.

navires commerciaux, mais cet événement a été largement compensé par la décision de doter la marine américaine d'une flotte de 600 bâtiments. Cependant, au cours des années 90, par suite de la décision de réduire à 260 bâtiments la taille de la flotte de la marine américaine, les chantiers ont dû composer avec une réduction considérable des commandes militaires. En 1993, le Congrès a modifié le titre IX de la Merchant Marine Act, 1936, afin de permettre au gouvernement des États-Unis de garantir des obligations de prêt pour les propriétaires étrangers de navires battant pavillon étranger et construits dans les chantiers des États-Unis. Les modalités de financement, notamment la durée, prévues par le titre IX sont généralement plus favorables que les modalités offertes par d'autres pays.

L'autre principale législation touchant l'industrie maritime des États-Unis est la Merchant Marine Act de 1920, dans sa forme modifiée (la « Jones Act ») qui exige que les navires exploités dans le commerce côtier appartiennent à une société américaine, soient dotés d'un équipage composé de citoyens des États-Unis et soient construits par un chantier naval des États-Unis. La Jones Act a été exclue des négociations de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (et plus tard de l'ALENA) et malgré les efforts périodiques visant à abroger ou à modifier les dispositions de la loi Jones Act, préconisés souvent par des groupes internes désireux de bénéficier de tarifs d'expédition plus réduits, l'assouplissement des dispositions protectionnistes demeure peu probable.¹² En fait, nous avons appris à l'occasion des entrevues que les dispositions de la Jones Act pourraient être élargies de façon à toucher les petites embarcations et les yachts. D'autres personnes interviewées ont indiqué que l'un des effets imprévus de la Jones Act a été de réduire la compétitivité internationale des chantiers navals commerciaux américains en ce qui concerne les travaux de conception et le nombre d'heures de travail par navire.

3.3 *Conclusions*

La construction navale, partout dans le monde, a fonctionné, des années durant, à la faveur de pratiques gouvernementales subventionnelles et protectionnistes. Beaucoup de pays, dont le Canada, ont décidé unilatéralement de mettre fin à ces pratiques, mais celles-ci continuent d'être favorisées par un grand nombre de pays comptant parmi les principaux constructeurs et propriétaires de navire. Cette situation a provoqué la baisse arbitraire des prix et la réduction spectaculaire de la part de marché attribuée aux pays de l'Europe et de l'Amérique du Nord.

Certains pays, notamment l'Australie et les Pays-Bas, ont réussi, d'une part, à utiliser le soutien gouvernemental pour stimuler le développement d'un marché intérieur et, d'autre part, à conquérir des créneaux de marché étrangers.

¹² Federation of American Scientists' Military Analysis Network.

4. Justification et bien-fondé

4.1 Le MFS répond-il à un besoin ou comble-t-il un vide dans l'industrie de la construction navale?

Le mécanisme de financement structuré (MFS) a été l'une des principales réponses du gouvernement à la recommandation formulée dans le rapport de 2001 du projet de partenariat national visant à aider l'industrie de la construction navale au Canada. Il a été conçu pour procurer un avantage équivalent à l'avantage réclamé dans le rapport de l'industrie sans modifier pour autant la réglementation fiscale. On avait besoin d'offrir à l'industrie, un financement concurrentiel comparativement à ce qui est offert par d'autres pays.

La réaction la plus commune est que le MFS comble un vide financier et aide à attirer les clients vers les chantiers navals canadiens. Cependant, les partenaires n'estiment pas que le MFS a comblé l'écart entre les Canadiens et leurs concurrents sur le plan des coûts. L'industrie canadienne ne cesse d'être dangereusement concurrencée par les chantiers exploités dans d'autres pays et fortement subventionnés. À l'occasion de notre examen des documents et de nos entrevues avec les responsables de l'industrie, nous avons appris que les chantiers navals en Chine et en Corée du Sud, par exemple, sont intégralement financés par l'État, sous le prétexte que le secteur de la construction navale ouvre un débouché interne très important pour la production de l'acier dans ces pays. Parmi les autres pays qui soutiennent directement et indirectement leur industrie de la construction navale, il y a lieu de mentionner l'Australie (la Bounty (Ships) Bill qui fournit une subvention de 3 % avec une période d'abandon graduelle), les États-Unis (crédit à terme étendu en vertu du titre XI de la Jones Act) et le Danemark (le Danish Ship Finance, un organe du ministère des Finances qui administre 5,4 milliards de dollars US en prêts actifs consentis à des armateurs danois et étrangers).

On doit noter toutefois que la non-compétitivité des chantiers canadiens n'est pas attribuable seulement aux subventions accordées à l'étranger. Il y a d'autres facteurs, notamment l'infrastructure vieillissante, l'incapacité de construire des navires de plus de 85 000 TPL ou d'une conception spécialisée, l'absence des économies d'échelle parce que les projets sont à caractère unique, et le manque de concentration sur les créneaux de marché. À ces facteurs s'ajoutent les coûts élevés de la main-d'œuvre canadienne.

Le MFS a attiré les acheteurs étrangers vers les chantiers navals canadiens mais jusqu'à présent il n'a pas obtenu ce même succès sur le marché intérieur. Le Comité consultatif de la construction navale et de la marine industrielle (CCCNMI)¹³ soutient que le MFS, avec un taux de 15 %, est en deçà des avantages que recevraient les demandeurs s'ils étaient exonérés des règles concernant les biens de location déterminés, changement initialement demandé par l'industrie dans son rapport de 2001. Le CCCNMI déclare qu'il faudrait un MFS de 30 à 35 % pour procurer un avantage équivalent après impôt. Selon le CCCNMI et les exploitants de chantier naval canadiens interviewés, cette différence est la principale raison pour laquelle les chantiers navals ont été incapables de se tailler une place sur le marché canadien. Ce qui a eu également un effet dissuasif sur le marché, c'est le fait que la période de financement n'a pas été prolongée au-delà des limites actuelles établies par l'OCDE.

L'admissibilité des bateaux de plaisance ou à usage personnel au programme de soutien compte parmi les besoins du secteur de la construction navale que le MFS omet de satisfaire. Les exploitants de petits chantiers navals estiment que l'accès au MFS les aiderait à mieux concurrencer les constructeurs de bateaux en Australie, en Europe et aux États-Unis (si la Jones Act venait à englober ce segment de l'industrie de la construction navale des États-Unis).

4.2 Le programme de MFS continue-t-il d'être compatible avec les priorités d'Industrie Canada et du gouvernement?

De l'avis de la plupart des répondants, l'objectif du programme est compatible avec les priorités d'Industrie Canada et du gouvernement fédéral. Ils estiment que le programme essaie de rendre les chantiers plus compétitifs et stimule les économies régionales grâce à la création de possibilités d'emploi pour des travailleurs qualifiés, deux objectifs qui cadrent avec les priorités du gouvernement. Certains répondants se sont demandé si le programme d'innovation d'Industrie Canada est bien administré, eu égard au niveau actuel de participation au MFS. Certains chantiers navals ont tiré profit du programme Partenariat technologique Canada (PTC) pour financer leurs innovations mais les exploitants de chantiers et les armateurs sont inquiets de constater que, technologiquement, certains chantiers sont à la traîne. À cause de la pénurie des commandes, ces chantiers n'ont pas été en mesure de recycler progressivement leur main-d'œuvre.

Le fait que le traitement fiscal du secteur maritime est moins favorable que celui dont jouit le secteur des transports ferroviaire et routier offre, de l'avis de certains répondants, un soutien préférentiel au développement de ces modes de transport et ne cadre pas avec les priorités du gouvernement concernant par exemple l'environnement. Par contre, en ce qui concerne l'amortissement, les propriétaires ou les exploitants de navires jouissent d'un traitement plus généreux, comparativement à leurs homologues dans les deux autres modes de transport. Pour

¹³ Le bien-fondé et les avantages de l'amélioration du mécanisme de financement structuré, exposé présenté par le CCCNMI au ministère des Finances le 17 juin 2004

l'application de la DAA, la période d'amortissement des navires est seulement de quatre ans, encore que la durée de vie moyenne d'un navire soit de 20 ans.

Le fait que le soutien du MFS n'est pas remboursable ne cadre pas avec les autres programmes de soutien à l'industrie d'Industrie Canada. Cependant, il est difficile de savoir comment le MFS pourrait devenir remboursable à partir, par exemple, du profit réalisé par le propriétaire de navire après avoir commencé l'exploitation du navire. À notre avis, même si on élabore un mode de remboursement applicable on rendrait le MFS moins attrayant pour le marché intérieur.

4.3 Les relations entre le MFS et les programmes fédéraux dénotent-elles la complémentarité, la redondance ou le chevauchement?

Le gouvernement fédéral a considéré le MFS comme une initiative unique dans son genre. Le programme Partenariat technologique Canada, le PARI et les mesures fiscales d'incitation à la recherche et au développement (recherche scientifique et développement expérimental (RS et DE)) ont été considérés comme des moyens de faciliter le développement conceptuel et technologique à l'appui de la construction future de nouveaux navires dans les chantiers canadiens et, à ce titre, complètent sans aucun chevauchement le MFS qui concerne la construction actuelle des navires. De l'avis de certains répondants, le financement d'EDC représente le plus pertinent moyen immédiat de stimuler la vente des navires à des acheteurs étrangers, mais certains représentants de chantiers se sont demandé pourquoi le Canada, contrairement à d'autres pays, a appliqué les taux de référence d'intérêt commercial établis par l'OCDE. EDC peut aider les acheteurs internes à condition que les navires servent au transport de marchandises vers l'étranger. Selon toutes les parties en cause, les relations entre Industrie Canada et EDC sont productives et témoignent d'une diligence mutuelle raisonnable. L'élément d'assurance-crédit qui concerne le ministère des Finances n'a pas été utilisé. Ce dernier point est examiné plus à fond au chapitre 5.

Les propriétaires de chantiers estiment que les encouragements provinciaux à l'industrie de la construction navale apportent un complément au MFS. Par exemple, en vertu de l'entente Canada-Île-du-Prince-Édouard sur le développement des marchés, la province a accordé un soutien sous la forme de subventions salariales au chantier naval East Isle pour un marché international visant la construction de remorques. Le Québec soutient aussi les chantiers navals par l'intermédiaire de garanties de prêt et de cautionnements d'exécution fournis par Investissement Québec.

4.4 Conclusions

Le MFS répond au besoin de soutenir l'industrie de la construction navale. Le niveau de soutien fourni a suffi pour attirer des acheteurs étrangers vers les chantiers navals canadiens mais n'a pas encore permis d'attirer les exploitants du marché intérieur canadien.

Le MFS est compatible avec les priorités d'Industrie Canada et du gouvernement, à deux exceptions près : (i) ses contributions ne sont pas remboursables, contrairement à celles des autres programmes de soutien d'Industrie Canada, et (ii) le traitement fiscal moins favorable de la construction navale, comparativement au transport routier et ferroviaire, constitue une discrimination à l'encontre de la navigation maritime, un mode de transport qui respecte davantage l'environnement, ce qui ne cadre pas avec les politiques environnementales du gouvernement.

Plutôt que de faire double emploi, le MFS complète les autres formes de soutien offertes aux chantiers navals canadiens.

5. Conception et application du programme

Dans le présent chapitre on examine la conception initiale et évolutive du programme MFS et l'on détermine jusqu'à quel point il a été bien appliqué. Le chapitre traite des objectifs globaux du programme, de l'attractivité et de l'efficacité des éléments du MFS et du succès obtenu par la Direction générale de l'énergie et de la marine d'Industrie Canada dans la promotion et l'administration du programme.

5.1 Le programme du MFS est-il bien conçu?

5.1.1 Les objectifs et les résultats souhaités du MFS sont-ils clairement désignés et convenus?

La plupart des personnes interviewées ont indiqué que le résultat souhaité du MFS était de maintenir et de créer des emplois dans les chantiers navals canadiens et d'aider ces derniers à moderniser leurs opérations; toutefois, la manière dont ces objectifs doivent être atteints n'est pas perçue de la même manière par l'industrie de la construction navale et par le gouvernement.

Les représentants de l'industrie ont indiqué qu'ils faisaient des démarches depuis un certain nombre d'années auprès d'Industrie Canada et d'autres ministères afin d'obtenir le soutien financier requis pour soutenir la concurrence des chantiers navals étrangers subventionnés, mais la réaction du gouvernement fédéral était « surprenante » sur le plan des modalités de réalisation de ce soutien. Les membres du secteur de la construction navale croient qu'en dépit du fait qu'Industrie Canada appuie les moyens proposés dans le rapport sur le partenariat national, le MFS, comme on l'a indiqué au chapitre 4, a constitué une réaction plus limitée du traitement de la question des subventions.

Selon les personnes interviewées, le MFS devait être une mesure bouche-trou visant à donner suffisamment de temps pour traiter le problème mondial des subventions accordées à la construction navale. Il semble que les négociations de l'OCDE ont été ralenties par la décision de la Chine de ne pas y participer et qu'Industrie Canada ne s'attend pas à un règlement rapide du problème mondial des subventions accordées à la construction navale.

Selon certains représentants du gouvernement, l'objectif du MFS était de combler un vide sur le plan de la demande, en attendant les commandes du gouvernement, et d'aider les chantiers navals canadiens à se doter des capacités requises pour répondre aux exigences associées à l'acquisition des bâtiments de la flotte gouvernementale. Il semble que le gouvernement des États-Unis soutient ses chantiers navals d'une manière opposée. Certains répondants relevant de l'industrie des États-Unis ont indiqué que les commandes de bâtiments pour la flotte du gouvernement des États-Unis avaient pour objet de fournir aux chantiers navals américains une puissance de base couvrant leurs frais généraux, ce qui les rendrait plus en mesure de s'adjuger des commandes commerciales plus profitables.

5.1.2 *Les éléments sont-ils assez efficaces?*

De tous les éléments du programme, le STI est le seul à être utilisé et ce, après avoir été fixé à 15 % au lieu de 10 %. Les éléments de l'assurance-crédit, dont le premier est une contribution à l'assurance-crédit (CAC), soit une contribution non remboursable au coût de l'assurance-prêt fournie par le secteur privé et le second, un soutien à l'assurance-crédit (SAC) pour l'assurance-prêt fournie par le gouvernement fédéral, n'ont pas été utilisés. Beaucoup de représentants de l'industrie ont indiqué qu'ils n'étaient pas au courant des éléments d'assurance-crédit. D'autres ont dit qu'ils en étaient au courant mais que les formalités à suivre pour les demander les rendent peu attrayants.

Le court délai qui reste pour l'application du MFS est considéré comme une grande difficulté de conception pour la raison que le programme ne paie qu'après la livraison du navire. Étant donné que la livraison d'un navire prend entre six mois et deux ans, selon la conception en cause, l'application d'un délai de cinq ans limite effectivement à trois ans la vie utile du programme. Pour cette raison, certains répondants relevant du gouvernement et de l'industrie ont demandé la prorogation du programme dans les limites budgétaires existantes afin de permettre le lancement de nouveaux projets de construction entre l'année présente et 2006.

Selon des représentants du secteur canadien de la construction navale le programme actuel comporte beaucoup de lacunes, notamment l'impossibilité d'accorder des incitatifs aux acheteurs qui paient au comptant, le besoin de combiner le MFS et la DAA pour commencer à atteindre un niveau équivalent à celui des subventions accordées aux chantiers navals étrangers, négligence de l'avantage compétitif d'une prestation non imposable accordée au propriétaire de navire (telle une subvention-prix directe) et l'application du principe de l'apport différentiel selon lequel un projet n'est admissible que si l'on peut prouver que le travail ne serait pas confié à un chantier canadien. Le dernier point est propre au MFS et difficile à prouver. L'inadmissibilité des réparations et des révisions mineures de même que l'inadmissibilité des yachts ont été également citées comme des lacunes.

Il est difficile de concevoir pour les acheteurs au comptant un incitatif qui ne soit pas une subvention directe au chantier naval. Cependant, l'expansion de la DAA sur la base d'un amortissement plus dynamique ou l'autorisation de l'amortissement durant la période de construction d'un navire, pourrait être une solution possible, bien qu'elle vise uniquement la demande intérieure. Par exemple, le gouvernement espagnol dispose d'un programme qui permet aux entreprises espagnoles qui achètent des navires de construction espagnole d'avoir un

allégement fiscal applicable à la totalité de leurs bénéficiaires.¹⁴ Le programme a pris fin récemment mais en 2003, d'un total de 13 navires battant pavillon espagnol qui ont été livrés, 10 étaient construits en Espagne.

5.2 Le programme de MFS est-il convenablement appliqué?

5.2.1 La promotion et la médiatisation du programme sont-elles satisfaisante?

Au cours des quatre à six premiers mois d'existence du programme, il y a eu une certaine confusion dans l'industrie, alors que les modalités d'application du MFS étaient créées et communiquées par la Direction générale de l'énergie et de la marine. Cette confusion était due à un retard de trois mois entre la date à laquelle le programme a été annoncé et la date à laquelle le Conseil du Trésor l'a approuvé. Depuis lors, il semble que les employés de la Direction générale ont bien réussi à communiquer le programme aux chantiers navals et aux acheteurs de navires en puissance dans le cadre de salons professionnels et par d'autres moyens. Les agents ont également réussi à acheminer les demandes reçues des acheteurs tout au long du processus d'approbation du gouvernement. Les agents de la Direction générale de l'énergie et de la marine ont également pris des mesures proactives en signalant souvent les achats en perspective aux chantiers navals canadiens. En ce qui concerne le délai de traitement des demandes, les exploitants de chantier estiment que le processus est beaucoup plus efficace que celui de programmes tels que PTC.

D'après les résultats de nos entrevues les armateurs et les constructeurs de navires sont familiarisés avec l'objectif général du MFS, notamment sa contribution à la réduction du coût d'un navire construit au Canada. Nous avons rencontré un armateur canadien qui n'est pas membre de l'Association des armateurs canadiens et qui n'est pas au courant du programme (cette compagnie a acheté récemment d'un chantier naval asiatique un navire de 45 millions de dollars).

Les agents du programme du MFS peuvent également fournir aux acheteurs éventuels de navires une approbation de principe indiquant que le financement sera probablement accordé même si la demande est encore officiellement « en cours d'examen ». Ce processus a permis aux exploitants de chantiers ou aux propriétaires de se renseigner sur la possibilité d'obtenir le soutien du MFS et, partant, de concevoir leur soumission en conséquence. Ce processus peut accroître les chances des chantiers canadiens de concurrencer avec succès les autres chantiers sur les marchés internationaux. L'approbation de principe dérive d'une diligence raisonnable et selon les règles fondée sur la compréhension hypothétique de la transaction éventuelle. Le processus peut impliquer des démarches auprès du ministre ou même du Conseil du Trésor pour obtenir son approbation. Si le marché est adjugé aux chantiers canadiens, la diligence raisonnable s'exerce de nouveau sur une compréhension plus concrète du projet.

¹⁴ Fairplay, 29 avril 2004, p. 40-41

Industrie Canada demande aux chantiers navals de présenter un rapport sur les effets secondaires, tels que l'emploi, l'innovation et les partenariats, après l'achèvement de chaque projet. Ces rapports brefs, invariablement positifs, ne concordaient pas toujours avec les opinions exprimées par les gestionnaires des chantiers navals durant les entrevues. En particulier, nous avons appris durant les entrevues que l'innovation ne peut pas se produire dans les projets soutenus par le MFS, étant donné que l'innovation n'est possible que lorsque les chantiers disposent d'une suite ininterrompue de commandes, situation que le MFS n'a pas encore créée. Les résultats des rapports brefs sont examinés au chapitre 6.

5.2.2 *Quel est le degré d'efficacité et d'efficience du processus d'approbation des propositions de projet?*

Nous avons appris à l'occasion des entrevues que durant les étapes de planification du MFS, d'autres ministères fédéraux et sociétés d'État, notamment EDC et la Corporation commerciale canadienne, ont été considérés comme des organismes pouvant assumer la responsabilité du programme, étant donné qu'ils possèdent déjà les mécanismes et le personnel nécessaires à l'exercice d'une diligence raisonnable. Industrie Canada a décidé d'administrer le programme à l'interne en le confiant à la Direction générale de l'énergie et de la marine (DGEM). Il semble que la DGEM et EDC ont réussi à exercer conjointement une diligence raisonnable et à s'occuper ensemble des projets.

Beaucoup de répondants du secteur privé ont indiqué que les formulaires de demande comportent un certain nombre de questions hors de propos ou qui font double emploi avec les questions financières déjà posées par les prêteurs commerciaux. En particulier, l'obligation d'obtenir des offres par des concurrents étrangers pour des projets éventuels a été décrite comme « une invitation à la concurrence étrangère » et comme « une demande hors de propos pour des projets qui ne peuvent être achevés qu'au Canada pour d'autres raisons. » On ne sait pas au juste avec quelle rigueur cette exigence particulière est appliquée ou si en fait elle constitue ou non une prescription. Dans l'un des cas, un propriétaire de navire bénéficiaire du soutien du MFS a indiqué qu'il a estimé lui-même ce que coûterait la construction du navire dans un chantier étranger. Dans d'autres cas, on nous a dit que la commande destinée à un chantier canadien a été envoyée à l'étranger après que l'acheteur a pris connaissance du prix qu'il a dû obtenir du chantier étranger pour satisfaire aux exigences du MFS. Les fonctionnaires répondants ont indiqué que cette exigence avait pour objet de garantir le principe de l'apport différentiel, c'est-à-dire de s'assurer que la commande ne serait pas traitée au Canada sans le soutien du MFS.

Le propriétaire du navire doit remplir les formulaires requis par Industrie Canada, mais en réalité ce sont les chantiers de construction qui se chargent de la communication entre le propriétaire et Industrie Canada et mettent au point le dossier de la demande.

5.2.3 *Le MFS est-il le moyen le plus rentable d'atteindre ses propres objectifs?*

La plupart des personnes interviewées ont déclaré que les subventions et les mesures protectionnistes dont jouit le secteur de la construction navale dans le monde sont tellement

importantes que la contribution de 15 % du MFS est encore loin de garantir la compétitivité des chantiers navals canadiens sur le plan des coûts.

D'autre part, certains représentants de l'industrie ont déclaré que les impôts fédéraux et provinciaux générés par les projets bénéficiant du MFS compenseraient largement le soutien de 15 % fourni par le gouvernement fédéral en vertu du MFS. L'administration du MFS est assurée par un petit nombre de fonctionnaires, ce qui fait que les coûts d'application du programme sont très bas. La coopération entre EDC, Industrie Canada et, dans une moindre mesure, PTC crée une bonne combinaison de ressources à l'appui de la diligence raisonnable.

Les fonds du MFS ont créé un effet de levier en ce sens qu'ils permettent à EDC de diminuer jusqu'au niveau du TRIC son taux d'intérêt appliqué aux prêts. On nous a dit que sans le MFS, EDC appliquerait à ses prêts un taux dépassant de 2 à 3 % le TRIC, ce qui rendrait encore moins compétitifs les prix soumissionnés par les chantiers navals canadiens.

Certains fonctionnaires nous ont dit qu'à rendre remboursable la contribution accordée par le programme on harmoniserait davantage le MFS avec les autres programmes de soutien de l'industrie et l'on réduirait le coût net à long terme du programme. On a également proposé que les fonds soient déterminés en fonction du nombre de navires produits par un chantier, ce qui ajoute à l'efficacité de la fabrication.

D'autres ont indiqué que s'il fallait encourager l'innovation il serait possible d'atteindre cet objectif par des moyens plus directs que le MFS. Le programme PTC n'a pas été considéré comme une option viable pour les entreprises dont les ressources de trésorerie sont limitées et qui n'ont pas un arriéré à éliminer.

5.3 Le programme du MFS dispose-t-il de ressources suffisantes?

Les personnes interviewées à Industrie Canada ont indiqué que le programme visait initialement à fournir un soutien pouvant atteindre jusqu'à 15 % du prix d'achat d'un navire. Un demandeur pouvait choisir soit le STI soit l'assurance-crédit et recevoir 10 % pour l'élément choisi. Si les deux éléments étaient demandés, le taux de soutien total ne pouvait pas dépasser 15 % et aucun élément ne pouvait recevoir plus de 10 %. Après les étapes initiales de mise en œuvre du programme, étapes durant lesquelles les éléments d'assurance-crédit n'ont suscité que très peu d'intérêt et n'ont fait l'objet d'aucune demande et seul l'élément STI a suscité un peu d'intérêt, le programme a été modifié de manière à faire passer à 15 % le soutien attribué à l'élément STI.

De l'avis des armateurs et d'Industrie Canada, le processus que le ministère des Finances a établi pour approuver les projets faisant appel aux éléments d'assurance-crédit du MFS est très coûteux et serait probablement refusé. Depuis qu'une première demande a été refusée, aucune autre demande d'assurance-crédit n'a été présentée en vertu du programme.

Selon Industrie Canada et les associations de l'industrie, le montant des fonds affectés au programme est plus que suffisant par rapport à la conception actuelle du programme.

L'affectation des fonds a été conçue d'une manière rationnelle. On a supposé que la construction de nouveaux navires, notamment des navires de charge des Grands Lacs, produirait 1 milliard de dollars au cours des cinq prochaines années et qu'une contribution MFS de 15 % s'appliquerait à la plupart de ces projets. Si les éléments d'assurance-crédit deviennent plus attrayants, les 150 millions de dollars seraient facilement affectés durant la vie actuelle du MFS.

5.4 *Conclusions*

Malgré la lenteur de la première étape de conception des détails de son application, le programme MFS a fait l'objet d'une bonne administration comportant entre autres la collaboration avec les exploitants de chantiers navals et les acheteurs pour la mise au point des documents nécessaires et le suivi de l'avancement des projets. Cependant, parmi les principaux armateurs canadiens, certains ne sont pas au courant du MFS. Il faut intensifier le marketing ciblé, surtout auprès des non-membres de l'Association des armateurs canadiens..

Contrairement au soutien au taux d'intérêt, les deux éléments d'assurance-crédit n'ont pas été utilisées parce qu'on les a mal expliqués et que leur approbation s'est révélée difficile à obtenir. Réagissant au manque d'intérêt pour le programme, Industrie Canada a fait passer à 15 % le STI. Cette augmentation a suscité beaucoup plus d'intérêt de la part des acheteurs étrangers de navire. Néanmoins, le programme n'a attiré que peu d'armateurs canadiens, ce qui doit être considéré comme un flagrant échec pour le MFS.

Nous convenons de l'importance de l'apport différentiel, mais nous croyons qu'on pourrait appliquer ce principe au moyen d'une simple attestation de la part de l'acheteur de navire au lieu d'exiger la proposition d'un prix de la part d'un chantier étranger.

Sont principalement exclues du soutien du MFS les réparations et révisions (R et R) mineures (les remises à neuf majeures sont par contre admissibles) ainsi que les petits bateaux et les yachts. Cette exclusion dirige le MFS vers le secteur le plus faible de l'industrie canadienne, soit les nouveaux chantiers de construction de grandes coques. Nous sommes persuadés que le secteur des R et R et celui des petits bateaux, lesquels se portent relativement bien, devraient bénéficier du même programme étant donné que le succès des chantiers où se déroule ce travail contribue à l'atteinte des objectifs du cadre d'orientation en matière de stratégie industrielle et de création d'emplois. Nous avons également remarqué que les constructeurs canadiens de petits bateaux et de yachts prennent intérêt à la recherche et au développement et à l'innovation plus que les constructeurs de grande coque. Nous reconnaissons que l'admissibilité des R et R et des petits bateaux au MFS provoquera l'acheminement d'un beaucoup plus gros volume de dossiers par l'intermédiaire de la Direction générale de l'énergie et de la marine, ce qui nécessitera la mobilisation des ressources appropriées.

Sans une certaine ingénierie financière, les armateurs qui veulent payer comptant leurs nouveaux navires ne sont pas admissibles au soutien. Selon certains armateurs, il serait possible de contourner cet obstacle selon une démarche qui consiste à financer l'achat du navire au moyen d'un prêt admissible à un remboursement anticipé, à prendre livraison du navire, à accepter le paiement du MFS puis à régler le prêt au moyen des fonds qui ont été initialement engagés pour l'achat du navire. Cependant, Industrie Canada n'encourage pas cette stratégie parce qu'elle

risque de violer les modalités et conditions du MFS. Pour encourager les acheteurs au comptant sur le marché intérieur on pouvait augmenter le taux de la DAA ou autoriser l'amortissement durant la construction du navire.

Le degré d'innovation causé par les projets bénéficiant du MFS et déclaré par les exploitants de chantiers navals surestime ce qui se produit en réalité. Industrie Canada devrait élaborer un meilleur moyen de mesurer ces répercussions. Les commandes de nouveaux types de navires ou les heures-personnes réelles de travail affectées aux navires existants visés par des transformations ultérieures permettraient de mesurer plus objectivement l'innovation.

À cause de la proximité de la date d'expiration du MFS, les exploitants de chantiers navals ont de la difficulté à obtenir de nouvelles commandes.

6. *Progrès et succès*

Dans le présent chapitre on examine le progrès fait par le programme de MFS et la mesure dans laquelle ce programme a donné les résultats escomptés. Plusieurs sujets y sont abordés notamment la question de savoir si le gouvernement a rempli son engagement déclaré dans sa politique de juin 2001, les facteurs ou les enjeux qui font obstacle à l'avancement du programme, la mesure dans laquelle le programme atteint ses propres objectifs, les avantages économiques primaires et secondaires et l'incidence des éléments du MFS sur le secteur canadien de la construction navale.

6.1 *Le gouvernement a-t-il rempli ses engagements déclarés dans sa politique de juin 2001?*

La plupart des répondants ont indiqué que le gouvernement canadien remplit l'engagement qu'il a pris relativement au MFS dans son cadre stratégique pour le secteur canadien de la construction navale de juin 2001. Le MFS et les mécanismes de soutien nécessaires à sa gestion par Industrie Canada ont été créés. En outre, les armateurs et plus particulièrement les propriétaires de construction en mer, ont fait savoir que le MFS comptait parmi les principaux déterminants de leurs décisions d'adresser leurs commandes à un chantier canadien.

Cependant, le MFS ne suffit pas à lui seul comme moyen de concurrencer effectivement les chantiers étrangers. Il doit être combiné à d'autres mesures et programmes, notamment aux cinq éléments du cadre stratégique (les débouchés nationaux à saisir, la situation mondiale de l'industrie, l'innovation, le financement et le renforcement des partenariats). Par exemple, la plupart des exploitants de chantiers et des armateurs estiment que le MFS et la DAA devraient être combinés, certains armateurs estiment que l'obtention d'une garantie d'achèvement est plus importante que le MFS et d'autres estiment que l'obtention du soutien d'EDC est plus important que le MFS. De l'avis de certains exploitants de chantiers navals, le seul moyen de concurrencer effectivement les chantiers asiatiques fortement subventionnés consiste à offrir une subvention directe, c'est-à-dire à combattre le feu par le feu.

Comme il est dit dans la Carte routière technologique de l'industrie maritime et océanique, « certains chantiers navals canadiens relativement petits ont fait la preuve de leur capacité concurrentielle à l'échelle mondiale sur les plans du coût et de la qualité. Il suffit de mentionner les ventes récentes de remorqueurs de classe internationale par les chantiers maritimes Irving

(East Isle Shipyard, Î.-P.-É.) et Industries Ocean Inc. (Île aux Coudres, Québec)¹⁵ à des acquéreurs divers en Europe, au Panama et dans les Caraïbes. Ces opérations montrent bien que les chantiers canadiens sont capables de l'emporter en Europe et en Amérique centrale même sur les constructeurs américains traditionnellement bon marché de la côte du Golfe du Mexique. » Toutefois, la Carte routière ajoute que « le marché centraméricain n'est pas très gros et le marché européen est le lieu d'une concurrence féroce. Toute hausse des taux de change aurait probablement des incidences sérieuses sur notre accès au marché. »¹⁶ On trouve au tableau 6-1 à la fin du présent chapitre la liste de 15 projets de MFS (12 achevés et trois en cours d'exécution). Comme on l'a indiqué au tableau 6-1 Irving Shipbuilding Group et Industries Ocean Inc. ont participé au programme de MFS.

6.2 *Y a-t-il des problèmes ou des questions qui feront obstacle à l'avancement du programme de MFS?*

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 5, la proximité de la date d'expiration du MFS est considérée comme une grande difficulté. Parmi les autres lacunes que présente le programme et qui ont été signalées par les représentants de l'industrie de la construction navale, mentionnons l'incapacité de fournir, au moyen du MFS, des incitatifs aux acheteurs qui paient au comptant, le besoin de combiner le MFS et la DAA pour commencer à obtenir un soutien équivalent aux subventions versées aux chantiers navals étrangers, la négligence de l'avantage compétitif d'une prestation non imposable (telle que la subvention-prix directe) accordée au propriétaire de navire, et le principe de l'apport différentiel selon lequel un projet n'est admissible que si l'on peut prouver que sous le soutien du MFS les travaux ne seraient pas confiés à un chantier canadien.

L'inadmissibilité des yachts a été aussi mentionnée comme une lacune. Certains ont indiqué que les Pays-Bas ont décidé d'aider leurs constructeurs de yachts, ce qui leur a permis de devenir les meilleurs au monde. Il y a 30 années, l'industrie hollandaise de construction de yachts n'existait pas.

Certains chantiers navals ont indiqué qu'en vertu de la Jones Act, les Américains ne s'approvisionnent qu'auprès de chantiers navals américains et certains États exigent même que le chantier d'approvisionnement existe sur leur propre territoire. Il n'est pas ainsi au Canada. La presse¹⁷ et beaucoup de chantiers navals ont fait savoir que BC Ferries entend s'approvisionner

¹⁵ À noter que Industries Ocean Inc. a fait faillite durant la construction d'un remorqueur.

¹⁶ Carte routière technologique de l'industrie maritime et océanique, rapport spécial, mars 2003, p. 24.

¹⁷ Voir par exemple : 1) *B.C. Ferries défend sa décision de recourir à un chantier européen*, MarineLog.com, 31 juillet 2004 : « Sur un fond de protestations violentes de la des part syndicats locaux, des chantiers navals et de certains politiciens, B.C. Ferries a défendu hier sa décision de faire construire en Europe trois nouveaux super transbordeurs de la catégorie C. L'ancienne société d'État envisage de faire construire jusqu'à trois super transbordeurs ayant une capacité de 370 véhicules et de 1 600 passagers dans le cadre d'un projet fortement médiatisé de 500 millions de dollars canadiens. Le nombre de chantiers européens concurrents a été réduit à deux seulement, dont un en Allemagne et un en Finlande. L'unique chantier canadien à soumissionner était

après d'un chantier naval européen et qu'il n'y a aucun chantier canadien sur la liste courte des chantiers appelés à soumissionner. BC Ferries était une société d'État mais même après sa privatisation, la province de la Colombie-Britannique en est l'unique actionnaire. Certains croient que les chantiers canadiens ont été exclus par BC Ferries à cause de la proximité de la date d'expiration du MFS (c.-à-d. parce que la livraison devrait avoir lieu après l'expiration du programme de MFS) ou bien parce qu'aucun chantier canadien ne pourrait respecter les spécifications qualitatives et techniques (nous précisons à la section 6.5 qu'à cause de la pénurie de commandes, les chantiers canadiens ont été incapables de concurrencer les chantiers étrangers sur le plan de la qualité). Les exploitants de chantiers canadiens soutiennent que le gouvernement ou un organisme appuyé par le gouvernement devrait tenter d'augmenter et non de diminuer le niveau du contenu canadien. Cependant, comme nous l'indiquons ci-après, la pénurie de commandes a réduit la capacité des chantiers canadiens de soutenir la concurrence et de se focaliser sur la qualité et l'innovation.

Contrairement à leurs homologues américains, les chantiers canadiens n'ont pas pu compter sur le renouvellement des navires de guerre comme moyen de subsistance. Comme il est dit dans la Carte routière technologique « la conception et la construction de navires de guerre canadiens sont des opérations fort coûteuses. Notre pays ne dispose plus de la main-d'œuvre spécialisée ni de l'infrastructure nécessaire à de tels travaux. Il pourrait arriver éventuellement que ces navires doivent être regroupés et intégrés à ceux de la marine des États-Unis ou, tout au moins, à ceux de l'OTAN. Malgré l'histoire fructueuse de notre marine nationale, il n'y a jamais eu de demande continue apte à soutenir une industrie de construction navale militaire au Canada, et rien ne permet d'espérer qu'une telle demande advienne un jour. »¹⁸

À ces facteurs s'ajoute l'influence que le soutien du MFS exerce sur la création de nouveaux débouchés. Les chantiers bénéficiant du MFS que nous avons examinés dans nos études de cas n'ont pas été en mesure d'utiliser le MFS pour créer des commandes supplémentaires et ce, pour

Washington Marine Group mais BC Ferries l'a rejeté parce que « les experts ont conclu qu'il ne possédait pas, dans le domaine de la construction navale, l'infrastructure, la technologie ou l'expérience requise pour construire des navires complexes de gros tonnage »; 2) *Des maires prient B.C. Ferries de changer d'avis*, CBC News, Colombie-Britannique, 3 août 2004, « Les maires du North Shore demandent à B.C. Ferries d'envisager de confier à des chantiers navals locaux la construction de trois nouveaux transbordeurs – un contrat d'environ 500 millions de dollars. Les maires de North Vancouver, West Vancouver et le district de North Vancouver veulent que la compagnie revienne sur sa décision de confier le contrat lucratif à un chantier étranger... B.C. Ferries soutient que les chantiers navals locaux ont perdu la capacité d'exécuter de grands projets mais sont encore en mesure de construire des navires de petite dimension »; 3) *Lettre ouverte du président et pdg de BC Ferries David Hahn*, 30 juillet 2004, « BC Ferries est toute prête à lancer, pour le remplacement de ses navires, le programme le plus dynamique de son histoire. C'est un programme à long terme axé sur la reconstruction de notre flotte, un programme particulièrement crucial étant donné que l'âge moyen de nos navires est actuellement de 32 ans. Nous avons besoin de remplacer 22 navires de différentes dimensions au cours des 15 prochaines années. À cette fin, nous collaborerons avec les chantiers navals tant internationaux que canadiens. Les trois plus importants chantiers canadiens, y compris le chantier le plus important de la Colombie-Britannique, et 11 chantiers navals internationaux ont été invités à soumissionner. Deux chantiers canadiens n'ont pas répondu à l'appel de soumissions... Les experts chargés d'évaluer les soumissions ont conclu que le soumissionnaire canadien ne possédait pas l'infrastructure, la technologie ou l'expérience requise pour construire des navires de gros tonnage et complexes comme les super transbordeurs de catégorie C... Au cours des 15 prochaines années, la plupart de nos 22 nouveaux navires seront des transbordeurs à pont-garage ouvert de petite à moyenne dimension, le genre de travail dans lequel les chantiers navals de la Colombie-Britannique ont démontré leur expertise et le genre de projet où nos chantiers devraient être très compétitifs.

¹⁸ Carte routière technologique de l'industrie maritime et océanique, rapport spécial, mars 2003, p. 20.

des raisons telles que l'insuffisance du rendement dans les projets soutenus par le MFS, l'instabilité financière permanente des chantiers et la pénurie de commandes de la part de leurs clients.

6.3 Le programme atteint-il effectivement ses propres objectifs sans dépassement budgétaire et sans résultats indésirables?

La faible demande de navires, spécialement ceux qui effectueront des voyages sur les Grands Lacs, a été citée comme une limitation imprévue de la participation au MFS. L'âge très avancé de la plupart des navires des Grands Lacs et les coûts d'expédition relativement élevés ont été considérés, au moment de la conception du MFS, comme des principaux stimulants de la demande de nouveaux navires. La fluctuation de la demande de navires appartenant au gouvernement canadien était également considérée comme un obstacle au maintien d'une capacité de base dans les chantiers intérieurs.

L'accroissement de la demande étrangère de navires de construction canadienne était l'effet imprévu du MFS le plus fréquemment mentionné. Les armateurs étrangers ont affirmé que le MFS est un moyen efficace de réduire les coûts supportés par les étrangers qui achètent des navires à crédit parce que ces acheteurs peuvent aussi continuer à bénéficier d'autres incitatifs financiers offerts par leurs propres pays. L'accroissement de la demande étrangère a atteint un niveau tellement élevé qu'un répondant a exprimé ses craintes de voir le MFS attirer une attention indésirable de la part de l'OMC.

6.4 Combien d'emplois ont été directement créés par le MFS? Qu'est-ce qui prouve que sans le MFS ces emplois n'auraient pas été créés?

La Direction générale de l'énergie et de la marine compte sur un questionnaire qu'elle fait remplir par le chantier naval après réalisation du projet, afin de quantifier les avantages économiques exprimés notamment en ventes et en emplois. Comme on l'indique dans le tableau 6-2, les ventes réelles des chantiers navals se situent à un niveau très proche des ventes prévues, les neuf projets MFS achevés ayant produit des ventes d'environ 131 millions de dollars. Ces ventes ont apparemment donné lieu à 485 années-personnes. Les représentants des chantiers navals qui ont participé au programme de MFS ont précisé que ces 485 années-personnes n'ont pas été créées mais que le MFS a aidé à maintenir les emplois existants. Ils ont souligné que l'incidence économique du maintien des emplois est suffisamment importante, l'effet multiplicateur indirect représentant approximativement une fois et demi l'effet multiplicateur direct.

Comme on l'a indiqué au chapitre 3, le nombre total des livraisons et des emplois pour l'industrie de la construction navale et de la réparation au Canada a diminué d'environ 50 % au cours de la seconde moitié des années 1990. La valeur totale des livraisons a chuté, passant d'environ 970 millions de dollars en 1994 à 546 millions de dollars en 2001, et le nombre des travailleurs a également chuté, passant d'environ 7 360 en 1994 à 4 280 en 2001. Les représentants des chantiers navals ont souligné que cette tendance à la baisse s'est poursuivie durant la période de 2001 à 2004. Durant ce déclin, il est difficile d'attirer et de retenir des apprentis prometteurs. La stabilité de la main-d'œuvre est tributaire de la continuité des affaires mais cette continuité ne verra pas le jour si la réalité économique de l'industrie n'est pas consolidée.

6.5 Le programme du MFS a-t-il eu une incidence sur les effets secondaires comme l'accroissement du niveau de compétence des ouvriers, la stimulation de l'innovation ou l'exploitation de nouveaux marchés?

Le tableau 6-3 montre les incidences secondaires du MFS, comme l'accroissement du niveau de compétence des travailleurs, l'innovation et les partenariats améliorés, telles qu'elles sont signalées dans le questionnaire rempli par les chantiers navals après réalisation des projets. Comme on le précise dans le tableau 6-3, la rétroaction des sept chantiers qui ont rempli la section « avantages économiques secondaires » du questionnaire postérieur aux projets est variable. À la question concernant « le talent innovateur », 57 % ont attribué une cote très élevée tandis que 43 % ont attribué une cote très faible. Les réponses concernant « le niveau de compétence » étaient plus uniformes, cinq chantiers ayant donné une cote de « 4 » ou « 5 » (sur une échelle de 1 à 5, le 1 étant très bas et le 5 étant très élevé). Il y avait aussi une certaine uniformité en ce qui concerne la cotation de la « productivité et de la compétitivité des coûts », cinq répondants ayant donné une cote de « 4 » ou de « 3 ». La réaction était variable en ce qui concerne « l'expansion des marchés », le niveau élevé ou très élevé ayant été indiqué par 57 % et le niveau très bas, par 29 %. La réaction était également variable relativement à « l'expansion des partenariats », un niveau de « 4 » ou de « 3 » ayant été donné par 71 % et un niveau « 1 » (très bas) par 29 %.

La réaction des personnes interviewées était également variable. Certains ont indiqué que l'innovation, les capacités, la compétitivité, etc. se sont améliorées par suite des nouvelles commandes obtenues grâce au MFS. D'autres par contre ont indiqué qu'avec le niveau d'activité actuel, les compétences, la productivité et les partenariats ont été simplement maintenus mais pas améliorés. En ce qui concerne l'innovation résultant du MFS, les personnes interviewées avaient tendance à être plus positives que les répondants au questionnaire, estimant qu'un apport constant de commandes était nécessaire pour que l'innovation puisse être appliquée aux travaux de conception et de construction dans les chantiers navals.

Les chantiers bénéficiant du MFS que nous avons examinés dans nos études de cas n'ont pas été en mesure d'utiliser le MFS pour créer des commandes supplémentaires. Les raisons mentionnées concernent particulièrement les chantiers cités en exemple. Elles sont liées notamment au rendement insuffisant des projets soutenus par le MFS, à l'instabilité financière permanente des chantiers et à la pénurie de commandes de la part des clients.

6.6 Qu'est-ce qui prouve que l'un ou chacun des trois éléments du MFS aide l'industrie canadienne de la construction navale? Les trois éléments du MFS sont-ils pertinents?

Comme le montre le tableau 6-1, 12 projets MFS ont été achevés jusqu'à présent et trois sont en passe de l'être. Les preuves recueillies donnent à penser que la plupart de ces projets n'auraient pas été exécutés au Canada si le soutien du MFS n'existait pas. À part le navire de transport du saumon vivant construit pour Persistence Shipping par le Groupe Verreault, il semble qu'aucun projet n'a commencé avant d'avoir passé avec succès le test obligatoire de l'apport différentiel et reçu l'approbation d'Industrie Canada.

Comme on l'a indiqué au chapitre 4, « le MFS a attiré les acheteurs étrangers vers les chantiers navals canadiens mais jusqu'à présent il n'a pas obtenu ce même succès sur le marché intérieur. Le Comité consultatif de la construction navale et de la marine industrielle (CCCNMI)¹⁹ soutient que le MFS, avec un taux de 15 %, est en deçà des avantages que recevraient les demandeurs s'ils étaient exonérés des règles concernant les biens de location déterminés, changement initialement demandé par l'industrie dans son rapport de 2001. Le CCCNMI déclare qu'il faudrait un MFS de 30 à 35 % pour procurer un avantage équivalent après impôt. Selon le CCCNMI et les exploitants de chantier naval canadiens interviewés, cette différence est la principale raison pour laquelle les chantiers navals ont été incapables de se tailler une place sur le marché canadien. Ce qui a eu également un effet dissuasif sur le marché, c'est le fait que la période de financement n'a pas été prolongée au-delà des limites actuelles établies par l'OCDE. »

Le MFS et les trois éléments doivent être combinés à d'autres mesures telles que la DAA et à des programmes tels que le remplacement de la flotte du gouvernement pour que les chantiers canadiens puissent soutenir effectivement la concurrence des chantiers étrangers généreusement subventionnés. Le maintien de la taille actuelle de la flotte (MRC 39 bâtiments, GCC/MPO 125, BC Ferries 35, Marine Atlantic 4 plus d'autres), en supposant que la durée de vie moyenne d'un navire est de 30 ans, pourraient créer une demande de six à sept navires par an. Les achats de navires par le gouvernement permettraient aux chantiers de répartir leurs frais généraux sur un plus grand nombre de navires et, partant, de réduire les prix demandés aux armateurs commerciaux. En outre, cet apport régulier de commandes permettrait aux chantiers de conserver

¹⁹ Le bien-fondé et les avantages de l'amélioration du mécanisme de financement structuré, exposé présenté par le CCCNMI au ministère des Finances le 17 juin 2004

leurs travailleurs actuels hautement qualifiés et d'investir dans la conception innovatrice des processus et du matériel de fabrication.

Les éléments d'assurance-crédit n'ont pas été utilisés. D'après les commentaires que nous avons reçus, ces éléments sont peu connus et, s'ils sont utilisés, ils ont peu de chances d'être approuvés par le gouvernement.

6.7 *Conclusions*

Le gouvernement fédéral a rempli l'engagement qu'il a annoncé en juin 2001 et qui consiste à établir et à promouvoir le MFS et à faciliter l'utilisation des prêts à l'exportation par l'intermédiaire d'EDC. Le MFS a contribué dans une grande mesure à l'incitation des armateurs extraterritoriaux à s'adresser aux chantiers navals canadiens mais il n'a pas suffisamment réussi à attirer les exploitants du marché intérieur canadien.

Il va sans dire qu'aucune mesure ou programme, comme le MFS, ne peut suffire en soi pour régler la situation économique de l'industrie. Il faudrait plutôt une suite de mesures et de programmes qui viseraient entre autres à aller de l'avant dans la constitution de la flotte de l'État, à combiner la DAA et le MFS, à prolonger le terme des prêts à l'exportation d'EDC, à promouvoir l'innovation et à fournir des garanties de rendement aux acheteurs en puissance.

Sans ces mesures, il pourrait être nécessaire de regrouper davantage les secteurs de l'industrie de la construction navale pour que cette industrie demeure viable. Pratiquement, il y a suffisamment de travail concernant les gros navires pour maintenir deux ou trois chantiers navals à l'état opérationnel et lucratif.

Certains indices montrent que les chantiers navals relativement plus petits qui exploitent des créneaux de marché sont en mesure de soutenir la concurrence internationale. Le principal obstacle réside dans l'accès aux marchés étrangers. Ces « petits chantiers qui exploitent des créneaux de marché » peuvent aussi bénéficier du MFS et d'autres mesures et programmes complémentaires. À rendre les contrats de réparation et de révision mineures admissibles au MFS on aiderait aussi les petits chantiers navals canadiens.

Tableau 6-1 : Projets MFS (au 21 septembre 2004).

Date d'approbation	Date du contrat	Chantier naval	Armateur	Projet	Valeur du navire	Contribution approuvée
Projets MFS – Achèvés						
3 nov. 2001	3 janv. 2002	Vancouver Shipyard	Gemini Marine Services Limited	Construction d'une barge d'acier pour céréales fourragères	2 322 477 \$	238 378 \$
8 janv. 2002	30 avril 2002	Victoria Shipyard	Alaska Railbelt Marine Inc.	Transformation de trois barges	5 671 974 \$	477 085 \$
8 janv. 2002	13 fév. 2002	Industries Ocean Inc	Partrederiet Stevens Multi-Ship	Construction d'un remorqueur ASD de haute mer	10 480 329 \$	1 088 880 \$
26 juillet 2002	2 août 2002	Verreault	Persistence Shipping Limited	Construction d'un navire de transport du saumon vivant de 40,6 mètres	5 598 850 \$	564 000 \$
29 nov. 2002	27 déc. 2002	RTMC	Excursions Maritimes Charlevoix	Acquisition d'une vedette de promenade à deux ponts et 100 passagers	962 275 \$	96 135 \$
3 fév. 2003	25 fév. 2003	Vancouver Shipyard	Marine Petrobulk	Barge à double coque de ravitaillement en carburant	8 968 937 \$	1 360 650 \$
4 fév. 2003	10 fév. 2003	Point Hope	Nanaimo Harbour Link Corp	Carénage d'un traversier à grande vitesse pour passagers	5 625 000 \$	234 000 \$
30 janv. 2003	31 mars 2003	Secunda-Dartmouth	Secunda Marine Services	Transformation d'un navire de pose de câbles	8 169 935 \$	499 500 \$
29 mars 2003	3 avril 2003	ABD Aluminum Yachts	North Co-Corp Ferry Services	Navire à passagers de 21 mètres en aluminium	1 782 200 \$	173 000 \$
4 mars 2004	12 mars 2004	Léo Leblanc & Fils	Centre Nautique de l'Istorlet	Bateau d'excursion semi rigide de 38 pieds pour 36 passagers	400 000 \$	60 000 \$
27 fév. 2003	24 avril 2003	Industries Davie	Torch Offshore Inc.	Transformation d'un navire pour la pose de canalisations en eau profonde	127 920 000 \$	8 131 000 \$
16 avril 2003	14 mai 2003	Irving - East Isle	Caucedo Marine	Deux remorqueurs	14 937 000 \$	1 717 755 \$
Projets MFS – En cours d'exécution						

Date d'approbation	Date du contrat	Chantier naval	Armateur	Projet	Valeur du navire	Contribution approuvée
26 mars 2003	3 avril 2003	Industries Ocean Inc ²⁰	Partrederiet Stevns Entreprise	Construction d'une remorque ASD de haute mer	11 247 600 \$	1 687 140 \$
1 ^{er} août 2003	3 déc. 2003	Glovertown Marine	A.M.P. Fisheries Limited	Construction d'un bateau de pêche et de traitement du poisson	3 500 000 \$	490 000 \$
5 déc. 2003	22 déc. 2003	Hike Metal	Ocean Research	Navire de recherche de 141 pieds	13 500 000 \$	2 025 000 \$

Tableau 6-2 : Avantages économiques primaires déclarés par les chantiers navals participants

N°	Désignation du projet	Propriétaire (demandeur)	Chantier naval	État	Avantages économiques prévus (AÉP)				Avantages économiques réels (déclarés)					
					Ventes du chantier	Employés du chantier*	Mois de chantier	AP de chantier*	Contribution par AP de chantier	Ventes du chantier	Employés du chantier*	Mois de chantier	AP de chantier*	Contribution par AP de chantier
1	Gemini Marine Services Limited		Vancouver Shipyard	Achévé	\$2,383,780	42	4	14	\$17,027	\$2,322,477	51	4	17	\$13,634
2	Alaska Railbelt Marine Inc.		Victoria Shipyard	Achévé	\$5,300,942	90	3	23	\$21,204	\$5,671,974	87	3	22	\$21,742
3	Partrederiet Stevns Multi-Ship		Industries Ocean Inc	Achévé	\$10,888,800	99	18	148	\$7,357	\$10,480,329	140	18	210	\$4,991
4	Persistence Shipping Limited		Verreault	Achévé	\$5,640,000	67	10	56	\$10,101	\$5,598,850	69	9	52	\$10,768
5	Excursions Maritimes Charlevoix		RTMC	Achévé	\$961,350	26	6	13	\$7,395	\$962,275	21	8	14	\$6,867
6	Marine Petrobulk		Vancouver Shipyard	Achévé	\$9,071,000	120	5	50	\$27,213	\$8,968,937	106	5	44	\$30,485
7	Nanaimo Harbour Link Corp		Point Hope	Achévé	\$2,340,000	31	5	13	\$18,000	\$2,824,948				
8	Secunda Marine Services		Secunda-Dartmouth	Achévé	\$3,739,420	180	2	30	\$16,650	\$3,739,420			0	na
9	North Co-Corp Ferry Services		ABD Aluminum Yachts	Achévé	\$1,730,000	11	8	7	\$24,714	\$1,782,200	10	8	7	\$26,175
10	Torch Offshore Inc.		Industries Davie	Achévé	\$81,310,000	848	12	848	\$9,588	\$74,796,760				
11	Cauceado Marine		Irving - East Isle	Achévé	\$13,249,843	117	18	176	\$9,760	\$13,249,843				
12	Centre Nautique de L'Istorlet		Léo Leblanc & Fils	Achévé	\$343,570	2	6	1	\$60,000	\$343,570				
13	A.M.P. Fisheries Limited		Glovertown Marine	En cours	\$3,500,000	30	12	30	\$16,333					
14	Ocean Research		Hike Metal	En cours	\$13,500,000	56	24	112	\$18,080					
15	Partrederiet Stevns Entreprise		Industries Ocean Inc	En cours	\$14,000,000	82	18	123	\$11,400					
					\$136,958,705	1,801	151	1,643	\$11,717	\$130,741,583	485	55	366	\$10,483

²⁰ Industries Ocean a fait faillite lors de l'achèvement de la première remorque pour le Danemark. La commande de la seconde remorque est allée par la suite à East Isle. Les installations d'Industries Ocean's servent actuellement de chantier de réparation seulement. On y répare les navires qui sont utilisés par sa société mère Group Ocean.

Tableau 6-3 : Avantages économiques secondaires selon les déclarations des chantiers navals participants

N°	Désignation du projet			Avantages économiques réels (déclarés) (1 = très faible; 5 = très élevé)				
	Propriétaire (demandeur)	Chantier naval	État	Talent innovateur	Niveau de compétence	Productivité et coût compétitif	Expansion de marché	Expansion de partenariat
1	Gemini Marine Services Limited	Vancouver Shipyard	Achévé	1	3	4	1	1
2	Alaska Railbelt Marine Inc.	Victoria Shipyard	Achévé	1	4	1	5	4
3	Partrederiet Stevens Multi-Ship	Industries Ocean Inc	Achévé	5	5	4	4	4
4	Persistence Shipping Limited	Verreault	Achévé	5	4	4	4	4
5	Excursions Maritimes Charlevoix	RTMC	Achévé	5	4	3	5	3
6	Marine Petrobulk	Vancouver Shipyard	Achévé	5	5	4	1	1
7	Nanaimo Harbour Link Corp	Point Hope	Achévé	na	na	na	na	na
8	Secunda Marine Services	Secunda-Dartmouth	Achévé	na	na	na	na	na
9	North Co-Corp Ferry Services	ABD Aluminum Yachts	Achévé	2	2	2	3	3
10	Torch Offshore Inc.	Industries Davie	Achévé	na	na	na	na	na
11	Caucedo Marine	Ining - East Isle	Achévé	na	na	na	na	na
12	Centre Nautique de L'Islet	Léo Leblanc & Fils	Achévé	na	na	na	na	na
13	A.M.P. Fisheries Limited	Glovertown Marine	En cours	na	na	na	na	na
14	Ocean Research	Hike Metal	En cours	na	na	na	na	na
15	Partrederiet Stevens Enterprise	Industries Ocean Inc	En cours	na	na	na	na	na
				3.4	3.9	3.1	3.3	2.9

7. *Conclusions et recommandations*

7.1 *Situation de la construction navale au Canada et dans le monde*

Conclusions

La construction navale, partout dans le monde, a fonctionné, des années durant, à la faveur de pratiques gouvernementales subventionnelles et protectionnistes. Beaucoup de pays, dont le Canada, ont décidé unilatéralement de mettre fin à ces pratiques, mais celles-ci continuent d'être favorisées par un grand nombre de pays comptant parmi les principaux constructeurs et propriétaires de navires. Cette situation a provoqué la baisse arbitraire des prix et la réduction spectaculaire de la part de marché attribuée aux pays de l'Europe et de l'Amérique du Nord.

Certains pays, notamment l'Australie et les Pays-Bas, ont réussi, d'une part, à utiliser le soutien gouvernemental pour stimuler le développement d'un marché intérieur et, d'autre part, à conquérir des créneaux de marché étrangers.

Recommandations

a) *Le gouvernement canadien devrait exercer un surcroît de pression, auprès d'organismes du commerce international comme l'OMC, l'OCDE et l'ALENA, pour éliminer les pratiques subventionnelles et protectionnistes touchant la construction navale. En particulier, le gouvernement devrait suivre de près les tentatives des États-Unis pour appliquer les dispositions de la Jones Act aux petits navires et aux yachts.*

b) *Il faudrait examiner en détail le succès de l'Australie et des Pays-Bas dans la création d'industries de construction navale viables afin de tirer des leçons susceptibles de contribuer au développement de l'industrie canadienne.*

7.2 *Justification et bien-fondé*

Conclusions

Le MFS répond au besoin de soutenir l'industrie de la construction navale. Le niveau de soutien fourni a suffi pour attirer des acheteurs étrangers vers les chantiers navals canadiens mais n'a pas encore permis d'attirer les exploitants du marché intérieur canadien.

Le MFS est compatible avec les priorités d'Industrie Canada et du gouvernement, à deux exceptions près : (i) ses contributions ne sont pas remboursables, contrairement à celles des autres programmes de soutien d'Industrie Canada, et (ii) le traitement fiscal moins favorable des bailleurs de la construction navale, comparativement aux bailleurs du transport routier et ferroviaire, constitue une discrimination à l'encontre de la navigation maritime, un mode de transport qui respecte davantage l'environnement, ce qui ne cadre pas avec les politiques environnementales du gouvernement. Il serait difficile de rendre remboursables les contributions du programme, surtout qu'en ce faisant on rendrait le programme encore moins attrayant.

Plutôt que de faire double emploi, le MFS complète les autres formes de soutien offertes aux chantiers navals canadiens.

Recommandations

c) Industrie Canada devrait maintenir le MFS en tant qu'un soutien non remboursable à l'industrie canadienne de la construction navale.

d) Industrie Canada devrait examiner, en collaboration avec le ministère des Finances, les moyens de s'assurer que le traitement fiscal des bailleurs de l'industrie de la construction navale correspond au traitement dont bénéficient les bailleurs dans le secteur du transport routier et ferroviaire.

e) Les avantages que l'industrie tire du MFS devraient être améliorés au moyen des modifications à la conception et à l'application du programme, qui sont recommandées dans le présent rapport.

7.3 *Conception et application du programme*

Conclusions

Malgré la lenteur de la première étape de conception des détails de son application, le programme MFS a fait l'objet d'une bonne administration comportant entre autres la collaboration avec les exploitants de chantiers navals et les acheteurs pour la mise au point des documents nécessaires et le suivi de l'avancement des projets. Cependant, parmi les principaux armateurs canadiens, certains ne sont pas au courant du MFS. Il faut intensifier le marketing ciblé.

Contrairement au soutien au taux d'intérêt, les deux éléments d'assurance-crédit n'ont pas été utilisés parce qu'on les a mal expliqués et que leur approbation s'est révélée difficile à obtenir. Réagissant au manque d'intérêt pour le programme, Industrie Canada a fait passer à 15 % le STI. Cette augmentation a suscité beaucoup plus d'intérêt de la part des acheteurs étrangers de navires. Néanmoins, le programme n'a attiré que peu d'armateurs canadiens, ce qui doit être considéré comme un flagrant échec pour le MFS.

L'obligation de prouver l'apport différentiel des projets en obtenant des prix de l'étranger encourage la concurrence étrangère. Nous convenons de l'importance de l'apport différentiel, mais nous croyons qu'on pourrait appliquer ce principe au moyen d'une simple attestation de la part de l'acheteur de navire au lieu d'exiger la proposition d'un prix de la part d'un chantier étranger.

Sont principalement exclues du soutien du MFS les réparations et révisions (R et R) mineures (les remises à neuf majeures sont par contre admissibles) ainsi que les petits bateaux et les yachts. Cette exclusion dirige le MFS vers le secteur le plus faible de l'industrie canadienne, soit les nouveaux chantiers de construction de grandes coques. Nous sommes persuadés que le secteur des R et R et celui des petits bateaux, lesquels se portent relativement bien, devraient bénéficier du même programme étant donné que le succès des chantiers où se déroule ce travail contribue à l'atteinte des objectifs du cadre d'orientation en matière de stratégie industrielle et de création d'emplois. Nous avons également remarqué que les constructeurs canadiens de petits bateaux et de yachts prennent intérêt à la recherche et au développement et à l'innovation plus que les constructeurs de grandes coques. Nous reconnaissons que l'admissibilité des R et R et des petits bateaux au MFS provoquera l'acheminement d'un beaucoup plus gros volume de dossiers par l'intermédiaire de la Direction générale de l'énergie et de la marine, ce qui nécessitera la mobilisation des ressources appropriées.

Sans une certaine ingénierie financière, les armateurs qui veulent payer comptant leurs nouveaux navire ne sont pas admissibles au soutien. Il paraît qu'il serait possible de contourner cet obstacle selon une démarche qui consiste à financer l'achat du navire au moyen d'un prêt admissible à un remboursement anticipé, à prendre livraison du navire, à accepter le paiement du MFS puis à régler le prêt au moyen des fonds qui ont été initialement engagés pour l'achat du navire. Cependant, Industrie Canada n'encourage pas cette stratégie d'ingénierie financière parce qu'elle risque de violer les modalités et conditions du MFS. Si, par exemple, le prêt est remboursé après une année ou deux, la contribution du MFS pourrait constituer un paiement en trop que le Ministère serait tenu de recouvrer, surtout s'il y a eu une fausse déclaration de la part du requérant. La position d'Industrie Canada à l'égard de cette éventuelle stratégie financière ne semble pas être connue par les exploitants de chantiers navals et les armateurs.

Le degré d'innovation causé par les projets bénéficiant du MFS et déclaré par les exploitants de chantiers navals surestime ce qui se produit en réalité. Industrie Canada devrait élaborer un meilleur moyen de mesurer ces répercussions. Les commandes de nouveaux types de navires ou les heures-personnes réelles de travail affectées aux navires existants visés par des transformations ultérieures permettraient de mesurer plus objectivement l'innovation.

À cause de la proximité de la date d'expiration du MFS, les exploitants de chantiers navals ont de la difficulté à obtenir de nouvelles commandes.

Recommandations

Industrie Canada devrait sensibiliser davantage les exploitants de flottes marchandes canadiennes au MFS, c'est-à-dire organiser des contacts personnels avec les personnes qui décident de l'acquisition de navires au sein de chaque flotte canadienne. Il faudrait prêter une attention particulière aux armateurs qui ne sont pas membres de l'Association des armateurs canadiens. Le Ministère devrait partager avec l'industrie de la construction navale son étude de marché préalable aux acquisitions de flotte en perspective.

g) Le délai d'application du MFS prévu pour cinq ans (c'est-à-dire jusqu'en 2006) devrait être prorogé d'au moins deux à trois ans, moyennant des contrats de droit acquis signés avant la fin de la période actuelle du programme, afin de donner à l'industrie canadienne plus de temps pour accroître sa part de marché et se doter d'une bonne clientèle de référence.

h) Les éléments EAC et SAC devraient être maintenus. Industrie Canada et le ministère des Finances devraient créer des procédures qui faciliteront le processus d'application et Industrie Canada devrait communiquer d'une manière plus efficace les avantages de ces éléments aux exploitants de chantiers navals.

i) Le MFS devrait être applicable à tous les travaux de R et R et aux yachts.

j) La pratique actuelle qui consiste à déterminer l'apport différentiel en exigeant des propositions de prix étrangères devrait être remplacée par un processus de certification partagé avec l'acheteur du navire.

k) Industrie Canada devrait faire savoir aux exploitants de chantiers navals que le règlement anticipé des prêts ayant bénéficié du soutien du MFS n'est pas autorisé. Industrie Canada devrait également examiner avec le ministère des Finances les moyens de fournir un incitatif aux acheteurs du navire au comptant qui ne sont pas admissibles au soutien du MFS. Pour les acheteurs au comptant canadiens, il y aurait lieu d'accroître le taux de DAA ou d'autoriser l'amortissement durant la construction du navire.

l) Industrie Canada devrait prendre de nouvelles mesures, telles que les commandes de nouveaux types de navires, pour mieux évaluer l'innovation dans les chantiers navals canadiens.

7.4 Succès du programme

Conclusions

Le gouvernement fédéral a rempli l'engagement qu'il a annoncé en juin 2001 et qui consiste à établir et à promouvoir le MFS et à faciliter l'utilisation des prêts à l'exportation par l'intermédiaire d'EDC. Le MFS a contribué dans une grande mesure à l'incitation des armateurs extraterritoriaux à s'adresser aux chantiers navals canadiens mais il n'a pas suffisamment réussi à attirer les exploitants du marché intérieur canadien.

Il va sans dire qu'aucune mesure ou programme, comme le MFS, ne peut suffire en soi pour régler la situation économique de l'industrie. Il faudrait plutôt une suite de mesures et de programmes qui viseraient entre autres à aller de l'avant dans la constitution de la flotte de l'État, à combiner la DAA et le MFS, à prolonger le terme des prêts à l'exportation d'EDC, à promouvoir l'innovation et à fournir des garanties de rendement aux acheteurs en puissance. Il est entendu qu'EDC peut accorder des termes équivalents aux termes offerts par les pays concurrents mais évitent normalement de dépasser les lignes directrices de l'OCDE qui limitent à 12 ans la période de financement.

Sans ces mesures, il pourrait être nécessaire de regrouper davantage les secteurs de l'industrie de la construction navale pour que cette industrie demeure viable. Pratiquement, il y a suffisamment de travail concernant les gros navires pour maintenir deux ou trois chantiers navals à l'état opérationnel et lucratif.

Certains indices montrent que les chantiers navals relativement plus petits qui exploitent des créneaux de marché sont en mesure de soutenir la concurrence internationale. Le principal obstacle réside dans l'accès aux marchés étrangers. Ces « petits chantiers qui exploitent des créneaux de marché » peuvent aussi bénéficier du MFS et d'autres mesures et programmes complémentaires. À rendre les contrats de réparation et de révision mineures admissibles au MFS on aiderait aussi les petits chantiers navals canadiens.

Recommandations

m) Le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces compétentes et des sociétés d'État telles que BC Ferries et Marine Atlantique, devrait se lancer dans un programme coordonné, pluriannuel de remplacement de leur flotte et, à cette occasion, faire bénéficier les chantiers navals canadiens d'un traitement préférentiel qui leur permette de s'adjuger des marchés.

n) Industrie Canada devrait collaborer avec le ministère des Finances pour autoriser l'application simultanée de la DAA et du MFS.

o) Industrie Canada, de concert avec le ministère des Finances, devrait envisager de renforcer les bilans des chantiers navals canadiens en fournissant des cautionnements d'exécution à l'instar de ce qui se fait à Investissement Québec.

p) Industrie Canada devrait examiner avec EDC les dispositions de la politique de construction navale qui permettent à EDC d'offrir les mêmes termes de financement lorsque les concurrents à la poursuite d'un projet dépassent les lignes directrices de l'OCDE, afin de s'assurer que les participants au MFS peuvent soumissionner avec un soutien compétitif.

q) Il faudrait exploiter la Carte routière technologique (CRT) de l'industrie maritime et océanique afin de déterminer son incidence sur l'industrie de la construction navale canadienne et de proposer les mesures requises pour améliorer le niveau d'innovation dans l'industrie.

r) Industrie Canada devrait faire savoir aux exploitants de chantiers navals canadiens et aux organisations syndicales qu'ils perdent des débouchés commerciaux parce qu'ils ont la réputation de ne pas respecter les délais et de dépasser les coûts.