

ADMINISTRATION PORTUAIRE DE PRINCE RUPERT

Mémoire présenté au

Comité sénatorial permanent des transports et des communications

à propos du

projet de loi C-48

Loi concernant la réglementation des bâtiments transportant du pétrole brut ou des hydrocarbures persistants à destination ou en provenance des ports ou des installations maritimes situés le long de la côte Nord de la Colombie-Britannique

Le 16 avril 2019

PROJET DE LOI C-48

ADMINISTRATION PORTUAIRE DE PRINCE RUPERT

Mémoire présenté au

Comité sénatorial permanent des transports et des communications

Le 16 avril 2019

L'Administration portuaire de Prince Rupert (APPR) a été créée par la *Loi maritime du Canada* et a pour mandat de faciliter le commerce international du Canada via le port de Prince Rupert. Grâce à une étroite collaboration avec nos partenaires et clients, nous assurons au sein de la chaîne d'approvisionnement une innovation qui ajoute de la valeur aux produits canadiens et améliore la compétitivité du Canada sur le plan mondial. Nous avons, grâce à une gérance attentive, généré une prospérité durable pour nos collectivités, les Premières Nations, notre province et notre pays.

L'APPR appuie sans réserve l'objectif général du mandat confié au ministre des Transports par le premier ministre Trudeau « de veiller à ce que le réseau de transport du Canada contribue à la réalisation de notre ambitieux programme de création d'emplois et de croissance économique » et l'observation que « [l]es Canadiens doivent pouvoir compter sur un réseau sûr et fiable qui facilite le commerce et le transport des personnes et des marchandises en sécurité ». Ce mandat est tout à fait compatible avec les buts de la *Loi maritime du Canada* et avec la raison d'être de l'APPR.

Le Canada reconnaît notamment dans le préambule de la *Loi sur les Océans* « que les trois océans qui le bordent, l'Arctique, le Pacifique et l'Atlantique, font partie du patrimoine de tous les Canadiens » et « que les océans et les ressources marines offrent des possibilités importantes de diversification et de croissance économiques au profit de tous les Canadiens et, en particulier, des collectivités côtières ». Ces deux déclarations ne constituent pas à notre avis des approches contradictoires, mais reflètent les valeurs du Canada en tant que nation commerciale ayant la ferme intention de sauvegarder son patrimoine naturel.

Les activités portuaires de Port Rupert ont connu une croissance considérable au cours de la dernière décennie. En 2018, le port de Prince Rupert a expédié 26,7 millions de tonnes de fret. Cela signifie que la porte a accueilli 500 navires océaniques, 7 500 trains et 65 000 camions contribuant au transport de ce fret.

La valeur marchande de ce volume s'élève à 35 milliards de dollars et fait de Prince Rupert le troisième plus grand port du Canada. Le port de Prince Rupert facilite un accès multimodal et la diversification des marchés des principaux secteurs commerciaux du Canada, y compris la fabrication, la foresterie, l'agriculture, le gaz naturel et les mines.

L'impact économique de ces activités se chiffre à plus d'un milliard de dollars pour les entreprises du Nord de la Colombie-Britannique et à plus de 500 emplois directs et indirects dont la rémunération moyenne dépasse les 85 000 \$ par année. Les recettes fiscales que tire le gouvernement local des terrains portuaires sont passées à plus de 10 M\$ par année. Les Premières Nations ont perçu une part importante de cette prospérité, la main-d'œuvre associée au port étant composée à 30 % d'Autochtones. Des entreprises appartenant aux Premières Nations participent à de nombreuses occasions d'affaires liées au port.

En mettant l'accent sur l'environnement local et les enjeux sociaux, l'APPR a su rester au diapason des Premières Nations voisines, des résidents et des collectivités de l'ensemble du corridor commercial. Nos approches de développement durable ont permis d'atténuer de manière proactive les émissions de GES et les rejets atmosphériques ainsi que de protéger la collectivité des impacts des activités industrielles et de l'utilisation des terres.

Port de Prince Rupert – Évaluation et quantification des risques maritimes

Les approches de navigation à destination et en provenance du port de Prince Rupert comptent parmi les plus sécuritaires au Canada grâce à un ensemble de facteurs comprenant des approches maritimes ouvertes et sans encombrement, un port en eau profonde naturel, de courts temps de traversée entre les terminaux du port et la station de pilotage de l'île Triple (ce qui s'accompagne d'un délai minime d'intervention auprès des navires se trouvant dans les eaux intérieures) ainsi qu'un volume relativement faible de trafic maritime.

Les exemples ci-après étayent cette allégation. Plus important encore, peut-être, ils illustrent et soulignent l'importance de l'évaluation quantitative du risque comme point de départ principal de l'atténuation des risques.

Un groupe de travail du ministère des Pêches et de l'Environnement du Canada a préparé en 1978 un rapport intitulé *Potential Pacific Coast Oil Ports: Comparative Environmental Risk Analysis*; l'analyse comparative des risques couvrait 11 ports pétroliers potentiels en Colombie-Britannique et dans l'État de Washington et établissait un classement de leurs profils de risque sur une base relative. Les conclusions de l'analyse ont été que les terminaux pétroliers potentiels de Port Simpson (Lax Kwalaams), de l'île Ridley (Prince Rupert), de Kitimat et de Port Angeles (Washington) présentaient le

risque maritime le moins élevé, Port Simpson et l'île Ridley se classant respectivement au premier et au second rang. Les terminaux pétroliers de Port Moody (inlet Burrard), Britannia Beach (baie Howe), Roberts Bank (Tsawwassen) et Cherry Point (État de Washington) présentaient le risque le plus élevé.

En 2012, l'APPR a commandé à Det Norske Veritas (DNV) une évaluation du risque maritime intitulée *Prince Rupert Marine Risk Assessment: Navigational Risk Assessment Report*. L'APPR a demandé à DNV d'évaluer et de quantifier la sécurité maritime et le profil de risque des approches de navigation du port de Prince Rupert, compte tenu de l'intensification prévue du trafic maritime et de l'arrivée possible de nouveaux types de navires et de fret, tels des hydrocarbures et du GNL. Elle lui a aussi demandé de formuler des recommandations sur les manières d'améliorer la sécurité maritime.

Il s'agissait d'une évaluation de haut niveau des risques de la part de DNV qui n'avait pas pour ambition de constituer un énoncé définitif des risques associés au trafic à destination et en provenance du port. Le rapport de DNV est néanmoins instructif. Le rapport a confirmé que le port de Prince Rupert compte parmi les plus sécuritaires du Canada en raison des facteurs susmentionnés et comprenait aussi des recommandations d'amélioration possible de la sécurité allant notamment de l'obligation d'une escorte de remorqueurs au rehaussement des aides à la navigation et à l'établissement de voies de séparation du trafic ainsi que de zones d'exclusion et de sécurité qui pourraient réduire encore davantage les risques.

Le 15 novembre 2013, le Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes nommé par la ministre des Transports de l'époque a publié son rapport intitulé *Un examen du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires : mettre le cap sur l'avenir*. Le Comité a observé que le Canada n'avait pas subi de déversement important d'hydrocarbures depuis 1995 et qu'aucun déversement de plus de 10 000 tonnes ne s'était produit dans le monde au cours de la dernière décennie. Dans une évaluation de la probabilité du risque et des impacts potentiels des déversements d'hydrocarbures par des navires effectuée pour le Comité par GENIVAR, celle-ci a estimé que la période de récurrence d'un déversement d'hydrocarbures de plus de 10 000 tonnes était de 242,2 années à l'échelle du Canada. Les eaux de la côte Ouest du Canada les plus exposées à un déversement sont celles situées le long de la côte sud de la Colombie-Britannique et englobent l'île de Vancouver. Le risque d'un déversement de pétrole brut de plus de 10 000 tonnes le long de la côte Nord-Ouest (englobant les eaux entourant Haida Gwaii et les ports de Prince Rupert et de Kitimat) a été jugé très faible.

Situation de la préparation aux urgences au port de Prince Rupert

Aux termes de l'article 56 de la *Loi maritime du Canada*, l'administration portuaire peut, afin de promouvoir la sécurité et l'efficacité de la navigation ou la protection de l'environnement dans les eaux du port, créer des zones de contrôle de la circulation et établir des critères à satisfaire avant d'autoriser un navire à entrer dans les eaux du port. Consciente de ce pouvoir et en prévision de l'augmentation du volume ainsi que de la diversification du trafic maritime accueilli par le port de Prince Rupert, l'APPR a pris des mesures proactives afin d'améliorer la préparation aux urgences du port de Prince Rupert.

Ces pratiques et procédures démontrent la capacité d'atténuer efficacement le risque dans une zone géographique délimitée au moyen de règles, de pratiques et de procédures prescrites. Elles montrent aussi que les ports continuent de renforcer leur capacité et d'améliorer leurs moyens d'action afin de prévenir les incidents, de s'y préparer et d'intervenir rapidement.

Voici des exemples d'améliorations récentes apportées par l'APPR :

- l'installation d'un radar côtier terrestre balayant le port de Prince Rupert et ses approches jusqu'à Rose Spit (Haida Gwaii) à l'ouest; la Garde côtière canadienne, le Centre des opérations de la sécurité maritime (Esquimalt) et la GRC y ont aussi accès;
- l'installation de nouvelles aides fixes à la navigation dans les eaux du port de Prince Rupert, notamment le feu de Phillips Point et le feu du secteur de l'île Kaien; ces deux feux visent à améliorer la sécurité des navires passant par le chenal en eau profonde du port;
- l'établissement d'un centre de sécurité des opérations du port (CSOP) ouvert 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, surveillant les opérations du port et l'activité maritime, ainsi que la création d'un nouveau CSOP et centre d'opérations d'urgence intégré servant de centre de commande d'incident en cas d'incident impliquant un navire;
- la mise en service de stations de surveillance en direct des marées, des courants et de la météo du port dont les données sont automatiquement transmises aux pilotes côtiers de la Colombie-Britannique; on affiche aussi couramment des bulletins à l'intention du grand public sur le site Web de l'APPR;
- la publication et la distribution aux transporteurs et aux terminaux maritimes d'un document sur les pratiques et procédures portuaires exemplaires exposant clairement les règles de sécurité à observer à l'entrée et à la sortie du port de Prince Rupert, y compris les procédures particulières s'appliquant aux différents types de bâtiments, navires de charge, terminaux et zones géographiques sous la compétence du port;

- la constitution de plusieurs tribunes visant à promouvoir l'efficacité, la sécurité et la durabilité environnementale du port grâce à une large participation de la collectivité, de l'industrie et des Premières Nations.

Impact du projet de loi C-48 sur le port de Prince Rupert

L'accent mis par l'APPR sur l'établissement de relations mutuellement bénéfiques lui permet d'obtenir une compréhension approfondie des enjeux de la chaîne d'approvisionnement et de trouver des solutions novatrices et proactives. La solidité des partenariats que nous avons établis en est la preuve. Nous n'œuvrons pas dans le secteur des transports, mais dans celui de la valeur ajoutée. Nous n'aurions pas pu mettre en valeur les avantages physiques et géographiques de Prince Rupert sans cet accent sur les relations et l'innovation.

Notre aptitude éprouvée à considérer de manière stratégique, créative et holistique les activités de nos clients leur assure (ainsi qu'au Canada) un avantage concurrentiel. Nous visons non seulement à accroître notre capacité, mais à diversifier nos aptitudes à répondre aux besoins du commerce et des modes de transport qui le facilitent. Nous savons aussi que notre croissance doit être durable, qu'il faut conserver notre avantage concurrentiel fondé sur la rapidité et la fiabilité et gérer notre environnement en utilisant une optique écologique en matière de planification et que nous devons toujours nous rappeler que nous ne pouvons fonctionner qu'avec l'assentiment de la collectivité.

L'APPR prévoit que le volume qu'elle traite augmentera à 55 millions de tonnes d'ici 2028 (ce qui comprend un volume de conteneurs de 2,5 millions d'EVP), doublant ainsi ses activités d'aujourd'hui. Cette augmentation aura des conséquences économiques importantes pour le nord de la Colombie-Britannique, notamment en raison de la prévision estimative de création de 4 500 emplois permanents directs et indirects dans l'exploitation.

Le projet de loi C-48, dans sa formulation actuelle, n'a pas une incidence directe importante sur les activités présentes du port de Prince Rupert, ni sur les projets et les types de cargaison envisagés dans le cadre du programme de développement en cours.

Pour dire les choses très clairement, **le port de Prince Rupert n'expédie pas de pétrole et n'a pas à l'heure actuelle, dans le cadre de son programme de développement, de projet de terminal d'exportation de pétrole** qui serait directement menacé par le projet de loi C-48. Notre programme de développement est cependant menacé par une législation et une politique maritimes larges et vagues et l'impression qui est communiquée que les approches maritimes de la côte Nord comportent un profil de risque pouvant menacer l'acheminement des produits d'un expéditeur.

L'absence d'une évaluation quantifiée du risque au sein de la zone géographique en question et l'absence d'un processus quantifiable et fondé sur des données probantes afin d'établir quels produits seront inclus dans l'annexe de la loi, maintenant et dans l'avenir, contribuent à l'incertitude.

Cette incertitude influencera les décisions en matière d'investissement en capital. L'ajout d'incertitude aux prévisions de croissance a une incidence sur l'analyse sous-tendant les décisions d'investissement dans l'infrastructure générale du port. En bref et plus simplement, la croissance de l'infrastructure commerciale est interreliée et dépend des économies d'échelle associées à une croissance générale et diversifiée; le risque lié à un secteur d'activités contribue au risque de l'ensemble des secteurs.

Afin d'éclairer le contexte, voici des exemples de secteurs présentant d'importantes occasions de croissance du commerce canadien via le port de Prince Rupert :

Exportations de vrac liquide : La demande de solutions de vrac liquide **ne faisant pas partie de la catégorie des hydrocarbures persistants** sera cruciale dans le cadre des efforts permanents de diversification et ajoute de la valeur aux secteurs canadiens du gaz et du pétrole. L'expansion du secteur du gaz naturel en Colombie-Britannique est fondée sur le développement du GNL et produira d'importants volumes de propane et de butane auxquels il faut des marchés pour ajouter de la valeur. L'approvisionnement abondant en gaz naturel entraîne une augmentation de la production de méthanol dans tout l'Ouest du Canada. Les stratégies de diversification des produits pétroliers produisent des volumes croissants de carburant diesel, d'essence et d'autres produits raffinés. Le volume des liquides issus de l'agriculture, tels que l'huile de canola, continue d'augmenter à mesure qu'une meilleure productivité et une diversification à valeur ajoutée s'implantent dans ce secteur. Le transport ferroviaire est mieux adapté que les pipelines aux plus faibles volumes et aux marchés diversifiés auxquels s'adressent ces produits liquides.

Exportations intermodales (conteneurisées) : La demande de produits importés par conteneur augmente et l'utilisation de Prince Rupert comme porte d'entrée de l'Amérique du Nord n'est limitée que par notre capacité à maintenir notre proposition de valeur concurrentielle. L'augmentation des exportations conteneurisées est cruciale pour cette croissance, car les chaînes d'approvisionnement intermodales doivent acheminer des conteneurs chargés dans les deux sens. Les produits forestiers transformés, le grain et les légumineuses, les produits alimentaires réfrigérés et les granules de plastique offrent d'importantes possibilités d'augmentation des exportations intermodales.

La valeur d'une évaluation quantifiée du risque

En ce qui a trait à l'objectif du projet de loi d'officialiser un moratoire relatif aux pétroliers le long de la côte Nord de la Colombie-Britannique, nous comprenons que la protection du milieu marin est d'une importance capitale pour les Canadiens. La valeur

écologique, culturelle et économique de la zone marine concernée est énorme. L'APPR considère que la protection environnementale des terres et des eaux se trouvant dans le port est un élément clé de son mandat.

Le moratoire proposé couvre une très vaste région de la côte Nord de la Colombie-Britannique et englobe des zones ayant des valeurs inégales sur les plans de l'économie et de l'écologie et connaissant des niveaux très divers d'activité et d'utilisation du territoire. C'est une approche sans discernement.

Le trafic maritime commercial en eau profonde à destination ou en provenance du port de Prince Rupert a tendance à emprunter une route relativement constante, délimitée et étroite. Cette route constitue une zone géographique apportant un avantage économique considérable au Canada en raison de l'activité commerciale qu'elle permet, et le risque associé aux activités des navires est connu. La possibilité de délimiter cette zone donne la possibilité de réunir des données concrètes et indépendantes permettant de quantifier le risque associé au transport maritime de pétrole brut. Elle permet aussi de connaître et de quantifier la valeur écologique de cette zone.

Cela ouvre la possibilité d'élaborer des propositions réfléchies de mesures d'atténuation pratiques qui :

- amélioreront la sécurité maritime de tous les navires, peu importe leur fret;
- réduiront l'impact environnemental;
- orienteront les ressources consacrées à la préparation aux urgences, à la prévention et aux interventions;
- pourront être quantifiées et classées par ordre de priorité en fonction de leur impact possible sur la base de référence du risque.

L'APPR a confiance en cette approche équilibrée, car c'est pour l'essentiel ce que font les administrations portuaires canadiennes au sein de leurs compétences respectives relativement à tous les types de navires et à toutes les catégories de fret.

Conclusions

L'APPR désire soumettre les propositions suivantes à votre étude dans le cadre du débat entourant des amendements pouvant améliorer le projet de loi C-48 :

- le projet de loi doit reconnaître que les zones géographiques couvertes par le moratoire sont de valeur inégale sur les plans de l'écologie et de l'économie et doit être suffisamment souple pour qu'on puisse délimiter et gérer chaque zone en conséquence;

- le projet de loi doit contenir des dispositions prescrivant des évaluations périodiques quantifiées du risque d'incident maritime afin d'éclairer le contexte du processus réglementaire d'examen permanent de l'annexe;
- l'annexe de la loi devrait faire l'objet d'un processus d'examen défini assurant une pleine compréhension des répercussions commerciales, économiques et écologiques de l'inclusion d'un produit dans la liste, ce qui est essentiel pour éclairer le contexte d'un risque quantifié.