

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES DROITS À PAYER POUR LES PERMIS D'IMMERSION EN MER CONCERNANT LES TRAVAUX DE DRAGAGE ET D'EXCAVATION



Division de l'évaluation environnementale
Direction des activités de protection de l'environnement
Direction générale de la durabilité de l'environnement
Environnement Canada
Mars 2006

1.0 INTRODUCTION

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE [1999]) interdit de rejeter en mer des produits de dragage ou d'excavation sans permis. Des permis peuvent être délivrés seulement pour un nombre limité de déchets, à la suite d'une évaluation des solutions de rechange et d'une évaluation environnementale du projet d'immersion en mer. S'il existe des façons préférables et durables de recycler ou de réutiliser la substance visée, comme dans la construction ou l'alimentation des plages, la demande de permis est rejetée.

Environnement Canada (EC) exige un droit de demande de permis de 2500 \$ et perçoit des droits de 470 \$ pour l'immersion en mer par tranche de 1000 mètres cubes de matières résultant du dragage ou de l'excavation. Ces droits ont été établis par règlement pris en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* en 1999 comme la juste valeur marchande du droit et du privilège d'accès à des lieux d'immersion en mer adéquats. Il ne s'agit pas d'un droit de service.

Le Programme d'immersion en mer existe depuis 1975. Il vise à protéger et à préserver le milieu marin en empêchant, en réduisant et, s'il y a lieu, en éliminant la pollution causée par l'immersion en mer de déchets et d'autres substances. Dans le cadre de ce programme, EC administre un système de droit de permis qui permet de financer un programme national de surveillance des lieux d'immersion en mer. Le programme est conforme aux principes de l'utilisateur-payeur et de précaution. En outre, la surveillance des lieux d'immersion en mer constitue une exigence aux termes de la LCPE (1999) et une obligation en vertu de la *Convention de Londres de 1972* ainsi que du *Protocole de Londres*, qui entrera en vigueur le 24 mars 2006. Les activités de surveillance permettent au Ministère de déterminer si les lieux d'immersion en mer peuvent encore être utilisés par les clients, et dans quelle mesure, et donnent une rétroaction sur les décisions prises en matière de délivrance de permis, à savoir si elles permettent de protéger adéquatement l'environnement. Des activités de surveillance sont menées dans des lieux d'immersion en mer représentatifs qui reçoivent des produits de dragage et d'excavation.

Le Ministère produit un rapport annuel qui comprend des données de surveillance et des détails sur la façon dont EC répartit les recettes associées aux droits des permis. Chaque année, on délivre environ 38 permis de dragage et d'excavation pour de 30 à 40 permis pour l'immersion en mer d'environ 1,5 million de mètres cubes de déblais de dragage provenant principalement des ports et des voies navigables afin d'assurer une navigation sécuritaire et de faciliter le commerce.

Le présent document de travail porte sur des façons de modifier les droits de permis en vue de réduire les coûts pour les clients qui effectuent des travaux courants de dragage et d'excavation et d'établir un montant maximal relativement aux droits. La première proposition vise l'application d'une nouvelle tarification annuelle concernant les permis d'immersion en mer pour les travaux d'excavation et de dragage d'entretien. La deuxième se rapporte aux droits à payer d'un permis pluriannuel pour les travaux d'excavation et de dragage d'entretien.

1.1 Justification des modifications proposées

Les modifications proposées sont fondées, entre autres, sur l'amélioration de la prévisibilité des coûts pour les titulaires de permis de la collectivité réglementée. Au cours de discussions informelles avec certains titulaires de permis, les clients ont indiqué qu'il faudrait limiter les droits à exiger pour un seul permis. Ils ont également fait savoir que l'efficacité pourrait être accrue si la validité du permis était supérieure à un an.

1.2 Politique du Conseil du Trésor

En 1997-1998, le gouvernement du Canada a exposé ses principes d'action concernant les activités gouvernementales qui procurent à des clients donnés des avantages particuliers. La mise en œuvre du recouvrement des coûts pour les permis d'immersion en mer a été guidée par les principes exposés dans la Politique de recouvrement des coûts du Conseil du Trésor de 1997, de même que dans la version révisée de 2003. Les principes directeurs suivants se rapportent à la fois à la Politique de recouvrement des coûts du Conseil du Trésor et à la *Loi sur les frais d'utilisation*, promulguée en 2004.

- **Équité** : Les frais d'utilisation visent directement les bénéficiaires de lieux d'immersion convenables et surveillés. Ainsi, le programme de surveillance ne sera plus financé par les recettes fiscales générales.
- **Droit et privilège** : En utilisant un permis et certains lieux, les clients des secteurs du dragage et de l'excavation créent le besoin d'une surveillance des lieux d'immersion. Les coûts de surveillance sont assumés par ceux qui sont à l'origine de ce risque pour l'environnement et pour le public.
- **Responsabilité** : Le Ministère fournit à ses clients payeurs des plans de surveillance détaillés et des rapports annuels, et tient des réunions annuelles de consultation et de planification.
- **Partenariat** : Les titulaires de permis peuvent participer à la surveillance ou travailler avec le Ministère pour trouver des façons de réutiliser les déchets au lieu de les éliminer.
- **Effet cumulatif** : Le Ministère tient compte des répercussions sur les clients directs et indirects, de même que des effets supplémentaires et cumulatifs de ces droits.
- **Médiation** : Le Ministère est en train d'établir un mécanisme de résolution des différends et d'appels.

La Politique de recouvrement des coûts du Conseil du Trésor vise notamment à promouvoir la répartition efficace des ressources, à favoriser une approche équitable en matière de financement des programmes du gouvernement et à obtenir un rendement raisonnable pour la population canadienne en ce qui a trait à l'utilisation ou à l'exploitation des ressources publiques. Les options exposées dans le présent document de travail s'accordent avec la politique susmentionnée.

1.3 Contexte

Lors de l'application de la tarification en 1999, le Ministère s'est engagé à examiner les droits trois ans après leur mise en œuvre. L'examen effectué en 2003 a indiqué que les droits perçus couvraient les coûts directs et indirects du programme d'EC, soit environ 1,2 million de dollars par année. La majeure partie de ce montant a été versée par des titulaires de permis à fort volume qui étaient d'avis que la portion des droits payés n'était pas proportionnelle aux avantages obtenus. Les titulaires de permis ont également indiqué que la stabilité et la prévisibilité des prix à payer sont primordiales pour la planification et la prévision des activités. En outre, ils ont recommandé que la validité des permis soit supérieure à un an. À la suite de cet examen, le Ministère a examiné la possibilité d'établir un plafond. De plus, il s'est également engagé à collaborer avec les titulaires de permis en vue d'élaborer des options qui tiendraient compte de l'incidence de la variabilité du cycle conjoncturel lié aux activités de dragage. Vous trouverez des détails supplémentaires sur cet examen dans le site Web www.ec.gc.ca/seadisposal. Le présent document de travail contient des propositions concernant un plafond tarifaire et un régime de permis pluriannuels.

1.3.1 Bien public et intérêt privé

En 1999, au cours de l'élaboration du Règlement sur les prix à payer pour les permis d'immersion en mer, le Ministère a publié un résumé de l'étude d'impact de la réglementation, dans lequel il prend en compte le bien public et l'intérêt privé. Les coûts que le règlement permettra de recouvrer représentent environ 45 p. 100 des coûts du programme d'immersion en mer et constituent un avantage particulier pour un client donné. En outre, le Règlement permettra de recouvrer une autre tranche de 15 p. 100 des coûts liés à l'examen et à l'évaluation du régime d'attribution des permis. D'autres éléments, qui représentent les 40 p. 100 restants, dont l'exécution des dispositions réglementaires, la recherche, l'élaboration des politiques et les négociations internationales, sont considérés comme d'intérêt public et ne sont donc pas assujettis au recouvrement des coûts.

2.0 DESCRIPTION DES MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA STRUCTURE TARIFAIRE

2.1 Permis pour le dragage d'entretien

Les modifications proposées à la structure tarifaire viseraient les titulaires qui détiennent des permis annuels d'immersion en mer depuis un certain nombre d'années. En général, ces titulaires effectuent des travaux de dragage d'entretien qui sont nécessaires chaque année ou d'après un cycle régulier. On entend par « dragage d'entretien » le dragage visant à entretenir ou à creuser des canaux de navigation. Il peut être difficile de prévoir les quantités qui seront draguées, car elles peuvent varier en fonction de facteurs naturels ou liés au marché. Par conséquent, les droits d'immersion peuvent également varier.

2.2 *Tarification maximale pour le dragage d'entretien*

On envisage la possibilité d'appliquer un plafond en vue d'établir un coût annuel maximal pour un permis d'immersion en mer concernant les travaux d'excavation ou de dragage d'entretien. Le but est de rendre les coûts plus prévisibles pour les titulaires de permis. Une analyse a démontré qu'un plafond de 300 000 \$ par permis, par année serait approprié et que celui-ci pourrait se traduire par des économies pour les titulaires de permis admissibles. Cette tarification nécessiterait des modifications au *Règlement sur les prix à payer pour les permis d'immersion en mer* (surveillance des sites) en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En outre, elle serait assujettie au processus de réglementation officiel.

Question

1. Êtes-vous en faveur de l'application d'un plafond pour les permis concernant les travaux d'excavation et de dragage d'entretien? Si oui, quel montant proposeriez-vous?

2.3 *Permis pluriannuels*

La LCPE (1999) fixe la durée maximale d'un permis à un an. EC a proposé d'établir la durée maximale du permis à quatre ans. La validité proposée d'un régime de permis pluriannuels correspond à la durée pendant laquelle les données analytiques des sites de chargement sont valides, et les titulaires de permis pourraient devoir soumettre ces données au moment de faire une demande de permis.

Un permis pluriannuel serait assorti de dispositions concernant un calendrier de paiements réguliers, fournissant ainsi une prévisibilité et une souplesse accrues en ce qui a trait au volume utilisé dans une année donnée. De plus, il permettrait de réduire ou d'éliminer le besoin de remboursements. Un permis pluriannuel pourrait englober un plafond per annum. Les droits à payer d'un permis pluriannuel pour les travaux d'excavation et de dragage d'entretien exigeraient des modifications à la LCPE (1999).

Questions

1. Appuyez-vous la proposition d'un régime de permis pluriannuels?
2. Quel calendrier des paiements privilégieriez-vous?

3.0 **RÉPERCUSSIONS ATTENDUES DES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA STRUCTURE TARIFAIRE DES PERMIS**

3.1 *Clients*

Les modifications proposées devraient permettre aux personnes qui effectuent des travaux réguliers d'excavation ou de dragage d'entretien de réaliser des économies, en

plus de prévoir les coûts. La plupart des titulaires de permis de petits volumes ne seront peut-être pas touchés par la tarification proposée, car les droits de leur permis annuel peuvent être inférieurs au plafond imposé. Cependant, le régime de permis pluriannuels proposé pourrait profiter à tous les titulaires, car les clients auraient la possibilité de payer les droits de demande tous les quatre ans, plutôt qu'à chaque année.

3.2 Environnement Canada

EC reconnaît que les recettes du programme pourraient être réduites en raison du plafond proposé pour les permis concernant les travaux d'excavation et de dragage d'entretien et le projet de régime de permis pluriannuels. Toutefois, le Ministère demeure résolu à maintenir un niveau de surveillance qui protège l'environnement, à respecter ses obligations nationales et internationales et à veiller à ce que les titulaires de permis aient accès à des lieux d'immersion adéquats.

4.0 EN QUOI CES MODIFICATIONS SONT-ELLES COMPARABLES AUX PROGRAMMES D'IMMERSION EN MER D'AUTRES PAYS?

La tarification maximale proposée et le projet de permis pluriannuels sont comparables aux systèmes tarifaires utilisés dans beaucoup d'autres pays.

Le Brésil impose un plafond pour les activités d'immersion de volumes élevés. En outre, l'Angleterre et l'Australie déterminent les fourchettes de jauge, de sorte que des droits fixes sont exigés pour des gammes de volumes données. En effet, ce système établit le montant maximal d'un permis.

Dans certains cas, l'Angleterre, l'Australie, l'Afrique du Sud et le Danemark délivrent des permis pluriannuels. En Angleterre, on délivre des permis pluriannuels pour une période maximale de cinq ans, et ceux-ci sont pris en considération pour les travaux de dragage d'entretien et les projets d'investissement à long terme lorsque les volumes des permis au même endroit n'ont pas varié de plus de 25 p. 100 en trois ans. Les droits pluriannuels sont versés annuellement et actualisés après la première année.

L'Australie délivre des permis pluriannuels pour tous les types de travaux de dragage lorsque les critères de l'analyse sédimentaire sont respectés. L'Afrique du Sud délivre aussi des permis pluriannuels pour des projets de développement importants. Ces permis font l'objet d'un examen annuel. Toutefois, il convient de souligner que l'Afrique du Sud procède actuellement à une restructuration de sa tarification. Quant au Danemark, il émet des permis pluriannuels pour les travaux de dragage ordinaires et les petits projets.

5.0 PROCHAINES ÉTAPES

EC aimerait connaître votre opinion sur les propositions concernant le plafond des permis d'immersion en mer et le régime de permis pluriannuels. Si la nature des commentaires le justifie, le Ministère tiendra des réunions régionales.

Les agents du Ministère examineront tous les commentaires et rédigeront un rapport de consultation qui présentera la nature des observations reçues et la réponse du Ministère. Le rapport sera publié dans le site Web du Programme d'immersion en mer d'EC, à www.ec.gc.ca/seadisposal/main/index_f.htm. Si le Ministère décide de modifier la tarification proposée aux présentes, vous aurez de nouveau la possibilité d'émettre vos commentaires une fois que le règlement provisoire aura été publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, à l'automne 2006. Si le régime de permis pluriannuels proposé obtient des commentaires favorables, il faudrait apporter des modifications législatives aux termes de la Loi.

Présentation des commentaires

Le présent document de travail a été distribué aux personnes et aux organismes qui s'intéressent aux décisions du Ministère concernant les droits à payer pour les permis d'immersion en mer. Veuillez faire parvenir vos commentaires, par écrit, au plus tard le 15 avril 2006 à :

Michele Brenning
Directrice générale
Direction des activités de protection de l'environnement
Environnement Canada
351, boulevard St-Joseph
Gatineau (Québec) K1A 0H3
Tél. : (819) 934-5666; Fax : (819) 934-6531
Courriel : michele.brenning@ec.gc.ca