

La construction navale au Canada

Stanilas Judek

Volume 34, Number 2, July–September 1958

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1000166ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1000166ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Judek, S. (1958). La construction navale au Canada. *L'Actualité économique*, 34(2), 209–231. <https://doi.org/10.7202/1000166ar>

La construction navale au Canada

La construction et la réparation des navires est une des plus anciennes industries canadiennes; son histoire remonte en effet à la Nouvelle-France du XVII^e siècle, dans la région de Québec. Au cours des premières années du siècle suivant, un assez grand nombre de chantiers apparurent dans la province de Québec, au Nouveau-Brunswick et dans la Nouvelle-Écosse. L'industrie atteint un développement remarquable au milieu du XIX^e siècle, alors que les ressources forestières abondantes et une main-d'œuvre spécialisée permirent aux chantiers canadiens de lancer des navires à voiles dont la réputation était grande. La mise en service de navires d'acier et la mise au point des moteurs firent disparaître petit à petit la place importante que jouaient dans la construction navale les chantiers canadiens. L'âge d'or était passé, sans rémission. Néanmoins, de la fin du siècle jusqu'à la guerre de 1914, des chantiers de construction et de réparation furent maintenus dans des ports comme Halifax, Montréal, Lauzon, Sorel, Kingston, Port-Arthur et Prince-Rupert.

L'histoire récente de l'industrie au Canada est caractérisée par une énorme expansion au cours des deux guerres mondiales, et par la contraction de la production au cours des années de paix qui suivent. Bien que le Canada dispose de côtes maritimes très étendues, d'importantes voies de navigation fluviale, et de plus de trois cents ports; en dépit de la croissance régulière du commerce maritime et du cabotage; en dépit enfin du rôle croissant du Canada comme puissance économique et politique, la marine marchande

canadienne et la construction navale ne comptent à peu près plus de nos jours, eu égard au transport international dans son ensemble.

On admet généralement que le coût de la construction des navires au Canada dépasse largement le coût de construction dans d'autres pays tels que le Japon, l'Italie, le Danemark, la Hollande, l'Allemagne de l'Ouest et la Grande-Bretagne, la seule exception étant les États-Unis. On admet aussi que le haut niveau des salaires dans les chantiers canadiens et dans les industries qui fabriquent l'équipement naval, le bas niveau de la production et le manque de continuité des opérations, sont les facteurs essentiels qui expliquent la position relativement défavorable dans laquelle se trouve l'industrie canadienne de la construction navale en temps normal.

Bien que les navires soient construits en chantier, une proportion considérable du produit fini est fabriquée dans des centres éloignés des chantiers. L'industrie de la construction navale est en quelque sorte une industrie d'assemblage de matériaux, de machineries et de produits qui sont fournis aux chantiers pour être posés dans ou sur le navire. C'est ainsi que l'on évalue à de 35 à 50 p.c. la partie du coût d'un navire marchand de fort tonnage qui est dépensée au chantier même. La proportion est encore plus faible dans le cas d'un navire de guerre. Enfin les chantiers dépendent d'autres industries pour des services tels que l'énergie électrique, le gaz, le transport, etc. . .

L'industrie navale canadienne ne dispose d'aucun avantage naturel du type de ceux dont disposent, par exemple, l'industrie minière ou l'agriculture. D'autre part, elle ne peut compter sur ces économies de coûts qui proviennent d'une production de masse, comme c'est le cas, par exemple, pour l'industrie automobile. La construction navale n'est pas une industrie de fabrication en série même lorsque plusieurs navires de même type sont commandés en même temps, au même chantier (et encore cette condition n'est-elle guère remplie qu'en temps de guerre). La construction de plusieurs navires semblables dans le même chantier réduit cependant, jusqu'à un certain point, les coûts en salaires et les frais fixes.

L'existence ou la disparition de l'industrie de la construction navale au Canada dépend d'une part de la politique suivie par les

autorités publiques et, d'autre part, d'un certain nombre de données économiques indiscutables.

En raison du haut niveau des salaires au Canada, lié au haut niveau de vie des Canadiens, l'industrie est incapable de faire face à la concurrence mondiale basée sur les différences de coût. Les coûts de construction reflètent, en effet, les coûts cumulatifs qui prévalent dans l'ensemble de l'économie, y compris les coûts de la main-d'œuvre, de l'acier, et des produits de l'industrie mécanique. Le fait que le coût de production des navires au Canada soit de beaucoup plus élevé que celui qui prévaut dans les autres pays est donc le résultat du niveau général des prix du travail et des matériaux. En moyenne, l'acier, les produits de l'industrie mécanique, et le travail représentent à peu près les trois cinquièmes de la valeur totale des produits de la construction navale; le reste est constitué du coût d'autres matériaux, des frais fixes, des profits, etc. . . Les frais fixes (y compris ceux qui proviennent de la surveillance, des charges d'intérêts, de l'amortissement, des réparations et des taxes foncières) reflètent aussi le coût de la main-d'œuvre. La Commission royale d'Enquête sur le Cabotage soutient, en effet, que la différence en pourcentage des frais fixes en Grande-Bretagne et au Canada est au moins aussi grande que la différence correspondante entre les frais directs de main-d'œuvre¹.

Les salaires payés aux ouvriers de chantier constituent à eux seuls 35 p.c. du coût d'un navire et les salaires canadiens sont deux fois et demie plus élevés que les salaires payés en Europe. Les diverses pièces d'équipement naval exigent des quantités importantes de main-d'œuvre, et le salaire horaire payé par le manufacturier canadien de telles pièces est à peu près trois fois plus élevé que celui qui est payé en moyenne par le concurrent étranger. D'autre part, il est évident que le coût de divers matériaux est aussi plus élevé.

Manifestement, le niveau des salaires payés par l'industrie canadienne de la construction navale et des produits connexes doit correspondre au niveau des salaires payés dans les autres industries canadiennes. Mais la construction navale est une industrie lourde où la part de main-d'œuvre est très élevée; l'expansion du reste de l'économie peut accroître le niveau du salaire réel d'une

1. *Rapport de la Commission royale d'Enquête sur le Cabotage*, Ottawa, 1958, p. 155.

façon telle que des industries à forte proportion de main-d'œuvre, telles la construction navale ou les houillères, ne peuvent maintenir leur position concurrentielle et finissent par perdre leur main-d'œuvre au profit d'autres industries et leurs exportations au profit des concurrents étrangers.¹

Dans ces conditions, puisque les salaires et les prix des produits restent élevés au Canada, la construction navale, dans des conditions de libre concurrence, ne peut demeurer une des industries importantes du pays. Et l'on ne peut en blâmer l'industrie elle-même.

En temps de guerre, de telles considérations de coût n'avaient que peu d'importance; la défense nationale était la considération essentielle. Mais en temps de paix, le développement de la construction navale s'en est trouvé limité.

* * *

Si les chantiers ont employé près de 24,000 ouvriers au cours de la première guerre mondiale et près de 75,000 en 1943, entre les deux guerres la main-d'œuvre du secteur est parfois tombée à un niveau à peine plus élevé que 2,000 ouvriers, le chiffre de 5,000 n'étant que rarement atteint². À ce niveau, la construction navale n'avait guère d'importance dans l'industrie canadienne ainsi que l'on peut s'en rendre compte au tableau I.

Tableau I
Construction navale en pourcentage de l'ensemble de l'industrie manufacturière

	Emploi moyen annuel	Salaires	Valeur nette de la production
1922.....	0.6	0.5	0.5
1933.....	0.4	0.6	0.3
1939.....	0.5	0.9	0.4

Au cours des années de l'entre-deux-guerres (comme au cours des années qui ont suivi la dernière guerre) les constructeurs canadiens étaient incapables de concurrencer l'étranger, soit sur

1. *The Economist*, «Report on Shipbuilding», 2 juin 1956.
2. L'expansion considérable, en temps de guerre, a été facilitée par le fait que les navires construits à cette époque étaient techniquement plus simples que ceux que l'on construit de nos jours.

les marchés mondiaux, soit même sur le marché national des navires requis pour le cabotage. Les chantiers canadiens ne furent donc qu'à peine utilisés en dépit d'un équipement perfectionné adapté à tous les genres de construction. À toutes fins pratiques, l'industrie cessa donc d'exister. À partir de 1921, le gouvernement abolit son programme de construction et la demande pour les navires de fort tonnage disparut. D'autre part, l'assistance financière de l'État ne fut pas renouvelée. On remarquera cependant que la contraction était générale au cours des années 1920, dans tous les pays du monde.

De 1924 à 1929, on ne construisit, au Canada, que 42 navires de plus de 150 pieds de longueur. Certains chantiers ne construisirent qu'un seul navire au cours de ces années. Les travaux de réparation et la construction de petits caboteurs furent en fait l'activité principale des chantiers.

Du début de la dépression à 1939, la production fut encore plus faible; 14 navires de plus de 130 pieds furent construits. Certains chantiers qui s'étaient maintenus à travers la contraction d'après-guerre ne purent tenir le coup. D'autres, s'efforçant de maintenir intacte leur capacité de production, tout en réduisant leurs frais fixes et en maintenant au travail leur ouvriers spécialisés, s'orientèrent vers des productions diverses, telles la machinerie industrielle, les produits d'aéronautique, l'acier de charpente, etc. . . Ces activités auxiliaires représentèrent bientôt le quart de la valeur de la production des chantiers¹. De tels expédients permirent de maintenir au travail un noyau d'ouvriers spécialisés, à l'exception cependant des plus spécialisés d'entre eux tels que les dessinateurs, les machinistes, etc. . .

Un grand nombre d'anciens ouvriers étaient éparpillés un peu partout quand la seconde guerre mondiale éclata et les chantiers canadiens durent alors se mettre à construire des navires de haute mer et des navires de guerre de tous ordres. Cet accroissement brutal de la demande se produisit alors que l'équipement des chantiers était devenu désuet ou devait être réparé. Dans d'autres pays cependant, les menaces de guerre avaient amené une recrudescence de la construction navale dès 1937.

1. *Rapport de la Commission royale d'Enquête sur le Cabotage*, p. 144.

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

Au cours de l'année 1939, 29 nouveaux navires furent construits. Le nombre des chantiers était de 43, mais leur capacité avait été ramenée à celle de 1910 environ, en dépit de l'expansion de la première grande guerre. La distribution régionale de ces chantiers était la suivante:

Nouvelle-Écosse.....	8	Ontario.....	9
Nouveau-Brunswick.....	1	Manitoba.....	1
Québec.....	6	Colombie-Britannique.....	1

* * *

En 1939, le gouvernement fédéral établit le *War Supply Board* qui devait s'occuper des achats de matériel de guerre. Une section de cet organisme s'occupait de la construction navale. En avril 1940, le ministère des Munitions et des Approvisionnements devait canaliser les commandes alliées et canadiennes de navires. Un an plus tard, le gouvernement institua une nouvelle compagnie de la Couronne, *Wartime Shipping Ltd.*, pour contrôler la construction navale. Mais la mise à exécution du programme de construction de navires de guerre continuait de dépendre du ministère des Munitions. Enfin, le gouvernement institua un contrôle central des répartitions et de récupération des épaves.

Au cours des années de guerre, l'industrie canadienne construisit 400 navires de guerre, 398 navires marchands de divers types, soit 3.8 millions de tonnes de jauge, et plusieurs milliers de petits navires (patrouilleurs, remorqueurs, etc. . .). Le coût moyen de la construction s'établit à 181 dollars par tonne de jauge contre 192 au cours de la première guerre¹. La baisse des coûts de construction en dépit du prix plus élevé de la main-d'œuvre et des matériaux, fut causée par l'accroissement de la productivité du travail et de l'outillage. La capacité des chantiers fut accrue, les standards furent modernisés, et on embaucha du personnel technique britannique. Les chantiers se spécialisèrent en fonction de leur capacité et de leur localisation. Les plus gros types de cargos en particulier ne pouvaient être mis en chantier que sur les côtes du Pacifique et de l'Atlantique et le long du fleuve Saint-Laurent jusqu'à Montréal.

1. *Canadian Maritime Commission, Second Report, 1949, p. 19.*

Les progrès furent lents au début. C'est ainsi qu'en 1940, la production était inférieure à celle de 1939. En 1941, elle dépassait celle de 1939. En 1942, le tonnage de 1939 était multiplié par trois, et en 1943, l'année de pointe, la production était six fois plus importante qu'en 1939. Au cours de cette dernière année, trois navires de fort tonnage furent mis à flot par semaine.

Cet important programme de construction navale provoqua une énorme expansion de certaines industries auxiliaires fournissant aux chantiers de l'équipement, dont une partie venait autrefois de l'étranger. Si en 1942 ces importations représentaient 17 p.c. de la valeur brute des navires, le pourcentage n'était plus que de 5 p.c. en 1943, et remontait à 11 p.c. l'année suivante¹. On a calculé qu'à la fin de 1943, trois cents usines produisaient de l'équipement naval au Canada. Ceci explique la relative facilité de l'expansion de la construction au cours des années de guerre.

La répartition géographique de la production au cours de cette période fut la suivante:

Tableau II
Répartition géographique de la construction navale, 1939 à 1945²

	Navires de guerre	Navires marchands	Total
Côte de l'Atlantique.....	7	32	39
Saint-Laurent.....	163	114	277
Grands Lacs.....	165	3	168
Côte du Pacifique.....	58	249	307
	393	398	791

En plus de la construction proprement dite, les chantiers dûrent se charger de la réparation d'un nombre croissant de navires. De nouveaux quais, des chemins de fer d'accès et des cales sèches flottantes furent construits à cette fin. Plus de 27,000 navires alliés furent ainsi réparés et remis en état au cours des années de guerre. La valeur des travaux ainsi accomplis est la suivante:

Tableau III
Valeur des réparations de navires 1939-1945³

(en millions de dollars)			
1939.....	7.7	1943.....	34.4
1940.....	13.1	1944.....	63.1
1941.....	19.9	1945.....	44.3
1942.....	27.7		

1. *Idem*, p. 27.

2. *Ibidem*, tableau II, pp. 19-20.

3. Office fédéral de la statistique, *The Shipbuilding Industry Report*, 1945, p. 5.

On peut se rendre compte de l'expansion prise par l'industrie de la construction navale au cours de cette période en comparant quelques données caractéristiques de l'industrie en 1939 et en 1945.

Tableau IV
Expansion de la construction navale au cours de la guerre¹

	1939		1945	
Nombre de chantiers.....	43		89	
Nombre moyen d'employés.....	3,491		48,118	
Salaires hebdomadaire moyen.....	28.6	dollars	39.5	dollars
Salaires payés.....	5.0	millions de	99.5	millions de
		dollars		dollars
Valeur des réparations.....	7.8	"	44.4	"
Production totale nette ²	11.2	"	204.6	"
Valeur de la construction nouvelle ³	2.3	"	145.3	"

La distribution géographique des chantiers et de la main-d'œuvre à la fin de la guerre était la suivante:

Tableau V
Distribution géographique des chantiers en 1945

	Nombre de chantiers	Employés
Nouvelle-Écosse.....	31	6,349
Nouveau-Brunswick.....	3	1,597
Québec.....	12	15,496
Ontario.....	20	5,549
Colombie-Britannique et Yukon.....	23	19,127

* * *

Les années d'après-guerre ont été marquées une fois de plus par une baisse de la production des chantiers. Alors qu'en 1943 le Canada avait construit 7 p.c. du tonnage total des cargos construits dans le monde; alors qu'encore en 1946, le Canada occupait le quatrième rang après la Grande-Bretagne, les États-Unis et la Suède, en 1948 il n'occupait que le huitième rang, et en 1953, la construction canadienne ne représentait que 1.75 p.c. de la flotte mondiale construite au cours de l'année⁴.

1. *Idem*, p. 1.

2. Production brute totale moins valeur des travaux faits au cours de l'année précédente sur les navires livrés au cours de l'année courante.

3. Valeur des navires livrés au cours de l'année courante moins la valeur des travaux faits l'année précédente plus la valeur des travaux faits sur les navires qui ne sont pas encore terminés.

4. *Lloyd's Register of Shipping*.

À la suite de la fin des hostilités, la construction de navires de guerre fut rapidement supprimée. Les commandes de cargos par l'État furent en partie complétées, en partie annulées, et l'État vendit une fraction importante des facilités dont il disposait. Cela transformait considérablement le marché et le forçait à s'ajuster aux conditions de paix. Cependant, pendant quelque temps, la demande nationale et internationale de cargos s'accrut, ce qui permit de compenser pendant quelques années les désavantages inhérents à la construction canadienne relativement à d'autres pays. Nombre de commandes passées par l'étranger aux chantiers canadiens n'étaient pas attirées par le prix de la construction canadienne, mais simplement par les délais de livraison relativement courts. Une telle demande de navires était évidemment due au transfert considérable de marchandises vers l'Europe, soit en raison d'exportations accrues, soit à titre d'aide ou de prêts. Les chantiers navals en Europe furent pendant quelques temps incapables d'opérer à pleine capacité, alors que les chantiers de la Grande-Bretagne avaient engagé leur capacité pour plusieurs années à venir.

Cette situation en Europe fut particulièrement utile pour maintenir le niveau de l'activité des chantiers en Amérique. En plus de cette demande étrangère, la demande canadienne pour des caboteurs n'était pas négligeable. Néanmoins en 1946, 75 p.c. des commandes venaient de l'étranger. Des commandes de navires de passagers et de cargos venaient de France, de Hollande, du Portugal, du Brésil, de la Chine, de l'Argentine et du Vénézuéla.

Cette demande anormale d'après-guerre atteint son apogée en 1948, alors que 48 navires marchands furent mis à flot. Mais au 31 mars 1949, vingt navires seulement étaient en construction, dont treize pour l'étranger. Les considérations de coût prenaient graduellement de l'importance et contrebalançaient les avantages inhérents à de courts délais de livraison que l'industrie canadienne avait été en mesure d'offrir.

En l'espace de quelques années, la capacité des chantiers navals à l'étranger fut restaurée et la demande étrangère de navires canadiens fléchit. La demande nationale était tout à fait insuffisante pour maintenir à un niveau élevé l'activité des chantiers dont les coûts les rendaient incapables de soutenir la concurrence étrangère.

En même temps que les commandes, l'emploi diminua d'une façon importante.

Cette chute de la demande étrangère força les chantiers à se tourner non seulement vers le travail de réparation et de conversion, mais aussi vers ces travaux non maritimes de type industriel comme cela avait été le cas au cours des années d'avant-guerre. Mais même ces travaux de réparations fléchirent à la suite de la dévaluation de 1949. Et les programmes de conversion des navires étaient à peu près terminés à la même époque.

En dépit de la contraction de la production, les salaires continuèrent de croître régulièrement comme l'ensemble des salaires au Canada.

On trouvera au tableau qui suit un certain nombre de données de l'activité des chantiers au cours de cette période de contraction.

Tableau VI
Contraction de la construction navale, 1945-1949¹

	1945		1949
Nombre de chantiers.	89		80
Nombre moyen d'employés.	48,118		12,562
Salaire hebdomadaire moyen	39.49 dollars		45.57 dollars
Salaires payés.	99.5 millions de dollars		30.9 millions de dollars
Valeur des réparations.	44.4	"	27.6
Production totale nette.	204.6	"	75.6
Valeur de la construction			
nouvelle.	145.3	"	36.7

Si le nombre de chantiers a peu diminué, le nombre des ouvriers est à peine supérieur au quart du niveau de 1945. Si l'on tient compte d'autre part de la hausse des prix, il est clair que la chute de la production a été plus forte encore que les chiffres qui précèdent ne l'indiquent.

L'accroissement des salaires est sans doute sensible, mais reste inférieur à l'accroissement du salaire moyen dans les manufactures qui passent de 29.49 dollars à 42.32 de 1945 à 1949. La réduction considérable du personnel des chantiers a pu cependant modifier la signification statistique du salaire moyen.

Du point de vue de la répartition géographique de l'industrie, la région la plus touchée est la Colombie-Britannique. Alors que 31 p.c. de la valeur de la production venait de cette province en 1945, le pourcentage tombait à 19 p.c. en 1949. L'emploi sur la

1. Office fédéral de la statistique, *The Shipbuilding Industry Report*, 1949.

LA CONSTRUCTION NAVALE AU CANADA

côte du Pacifique était réduit de 19,127 ouvriers en 1945, à 6,291 en 1946, à 2,604 en 1949.

Au tableau qui suit, on a réparti la production des chantiers entre les divers types de travaux au cours des années d'après-guerre. La production est ventilée entre la construction, les réparations, et la production industrielle non maritime. On constate, ainsi qu'on l'a mentionné plus haut, un gonflement relatif de la production maritime.

Tableau VII
Distribution de la production, 1946-1949¹

Année	Valeur nette de la production (en millions de dollars)	Valeur de la construction nouvelle		Réparations		Autres	
		(en millions de dollars)	p.c.	(en millions de dollars)	p.c.	(en millions de dollars)	p.c.
1946.....	91.9	54.9	59.8	28.7	31.2	8.3	9.0
1947.....	110.1	60.4	54.9	42.1	38.2	7.6	6.9
1948.....	106.8	64.1	60.0	31.1	29.1	11.6	10.9
1949.....	75.6	36.7	48.5	27.6	36.5	11.3	15.0

La construction de navires de guerre, au cours des mêmes années, tend rapidement vers zéro. On peut le constater au tableau VIII. Sans doute la réparation et la conversion des navires de guerre représentaient peut-être une part plus importante des réparations totales, mais il n'est pas possible de distinguer les réparations de navires de guerre des réparations des navires marchands.

Tableau VIII
Navires lancés dans les chantiers navals, 1946-1949²

Année	Livraison totale (millions de dollars)	Navires de guerre		Navires marchands	
		(millions de dollars)	p.c.	(en millions de dollars)	p.c.
1946.....	44.8	14.0	31.3	30.7	68.7
1947.....	49.2	5.1	10.4	44.1	89.6
1948.....	91.2	4.3	4.8	86.8	95.2
1949.....	36.5	0.1	0.2	36.4	99.8

* * *

1. Office fédéral de la statistique, *The Shipbuilding Industry Reports, 1946-49.*
2. Idem.

La dernière période qu'il nous reste à étudier, avant de pouvoir discuter des politiques de l'État, est celle qui s'étend de 1950 à 1956. Au cours de ces années, les chantiers voient leur chiffre d'affaires s'accroître, l'emploi reprendre, et le nombre des navires augmenter. Une certaine diversification de la production caractérise cette période alors que les chantiers commencent à construire des navires mixtes (cargos et passagers), mettent à flot le plus gros traversier ferroviaire encore construit, commandé pour le Golfe du Mexique, et s'engagent dans la construction de cargos de capacité croissante, pour le marché national.

La guerre de Corée ranima les programmes de construction de navires de guerre. C'est là d'ailleurs qu'il faut voir la principale cause d'activité des chantiers. Les commandes de construction de nouveaux navires de guerre et la conversion de navires anciens représentèrent à un moment donné la moitié ou les trois quarts des travaux entrepris par les chantiers. Les chantiers canadiens construisent des navires d'escorte, des balayeurs de mines et, pour la première fois de leur histoire, des navires de la classe des destroyers.

Le programme de construction navale militaire mit l'accent sur l'approvisionnement national d'équipement et de machinerie offrant ainsi un marché aux entreprises auxiliaires des chantiers. La construction de navires de guerre fut largement concentrée dans les chantiers des Provinces Maritimes et du Saint-Laurent. Les chantiers des Grands-Lacs durent construire des navires-citernes pour le transport du pétrole de l'Alberta à partir de Superior, au Wisconsin, jusqu'aux raffineries de Sarnia. Peu après, cependant, la pose d'un pipe-line mit fin à ce type de construction. Enfin l'exploitation des dépôts de minerai de fer dans l'Ungava accéléra les programmes de construction de cargos pour le transport en vrac.

Dès 1951, l'accroissement de la demande de navires raviva la construction dans un bon nombre de pays tels que l'Allemagne, l'Italie et le Japon. Mais la dévaluation de la livre sterling et de plusieurs autres monnaies fit que les chantiers canadiens ne reçurent guère de contrats de l'étranger.

Pour ce qui est de la conversion et de la réparation des navires, le nouveau programme militaire amena sans doute la conversion de

plusieurs navires surtout dans les chantiers de la côte atlantique et du Saint-Laurent. Mais ici encore la dévaluation des monnaies restreignit les réparations de navires étrangers aux réparations d'urgence.

L'année 1953 marque l'apogée de cette période et l'emploi dans les chantiers dépasse 20,000 hommes. À partir de 1954 cependant, la construction militaire décline et l'avenir est à nouveau incertain.

Voici comment en 1956 se présentait la situation des chantiers par rapport à 1949.

Tableau IX
Situation des chantiers navals, 1949-1956¹

	<u>1949</u>	<u>1956</u>
Nombre de chantiers	80	67
Nombre moyen d'employés	12,562	17,782
Salaires hebdomadaire moyen	45.57 dollars	68.54 dollars
Salaires payés	30.9 millions de dollars	64.7 millions de dollars
Valeur des réparations	27.6	42.9
Valeur nette de la production	75.6	147.2
Valeur de la construction nouvelle	36.7	70.3

On constate que le nombre des chantiers a décré pendant que le nombre d'employés augmentait. C'est surtout dans les chantiers du Saint-Laurent et de la Colombie-Britannique que l'accroissement de la main-d'œuvre est le plus marqué. Dans le premier cas, la main-d'œuvre passe de 4,461 hommes à 7,444, dans le second de 2,604 à 4,643. Les chantiers de l'Ontario au contraire n'ont plus que 1,941 hommes.

L'augmentation des salaires est sensible et le salaire moyen reste supérieur au salaire moyen dans les manufactures, mais l'écart continue de diminuer. Il n'est guère plus que de 2 dollars par semaine.

Enfin, pour ce qui est de la valeur de la production, la Colombie-Britannique, le Québec et le Nouveau-Brunswick font maintenant près de 73 p.c. du total, avec un peu plus de la moitié des chantiers.

On trouvera dans le tableau qui suit une répartition du travail des chantiers entre la construction, les réparations et les travaux non maritimes. On constate que relativement la construction atteint près de 60 p.c. de l'activité des chantiers puis décline. Les réparations diminuent en importance, et les travaux non maritimes

1. Office fédéral de la statistique, *The Shipbuilding Industry Report*, 1956.

après avoir décliné jusqu'en 1953 et 1954, font un bond en avant, pour des raisons qui ont été expliquées dans les pages qui précèdent.

Tableau X
Distribution de la production des chantiers, 1950-1956¹

Année	Production totale nette	Construction navale		Réparations		Autres	
	(millions de dollars)	(millions de dollars)	p.c.	(millions de dollars)	p.c.	(millions de dollars)	p.c.
1950.....	63.7	26.1	41.1	27.0	42.4	10.5	16.5
1951.....	95.2	43.0	54.2	35.4	37.2	16.8	17.6
1952.....	159.1	82.6	59.1	47.6	29.9	28.9	18.2
1953.....	183.2	95.3	52.0	62.8	34.3	25.1	13.7
1954.....	156.6	89.2	57.1	44.9	28.7	22.6	14.2
1955.....	133.8	68.0	50.8	42.1	31.4	23.8	17.8
1956.....	147.2	70.3	47.8	42.9	29.1	34.0	23.1

En termes de tonnage, la construction de navires de guerre n'est pas considérable de 1950 à 1956, mais en termes de valeur, elle s'accroît progressivement tout au cours de la période. En 1950, elle ne représentait que 6.1 p.c. de la valeur des navires mis à flot. En 1956, elle représente 75.7 p.c. du total pendant que la construction non militaire tombe à un très bas niveau.

Tableau XI
Types de navires construits par les chantiers, 1950-1956²

Année	Livraisons totales	Navires de guerre		Navires marchands	
	(millions de dollars)	(millions de dollars)	p.c.	(millions de dollars)	p.c.
1950.....	25.7	1.6	6.1	24.1	93.9
1951.....	18.9	0.3	1.7	18.6	98.3
1952.....	34.9	4.3	12.2	30.6	87.8
1953.....	53.5	15.0	28.0	38.6	72.0
1954.....	68.8	29.6	41.6	39.1	58.4
1955.....	63.5	31.9	50.2	31.6	49.8
1956.....	67.6	51.1	75.7	16.5	24.3

Cette prédominance de la construction de navires de guerre et la chute abrupte de la construction de navires marchands augurent

1. *Idem*, 1950-1956.

2. *Idem*, 1950-1956.

très mal pour l'avenir. En ce sens, on peut se demander si, en dépit des apparences, l'industrie n'est pas en 1956 encore plus en danger qu'elle ne l'était en 1949.

* * *

L'aide gouvernementale à la construction navale a pris trois formes différentes: un certain nombre de lois d'assistance directe ou indirecte, l'administration des fonds dits bloqués et l'activité de la Commission maritime canadienne.

La législation actuelle touche la construction navale de deux façons. D'une part, une certaine protection est accordée aux constructeurs contre la concurrence étrangère, et d'autre part, une aide indirecte à l'industrie est prévue. Apparemment ni la politique tarifaire, ni cette aide indirecte ne sont suffisantes pour mettre l'industrie canadienne à l'abri de la concurrence étrangère.

La protection tarifaire est nécessairement limitée puisqu'aucun droit de douane n'est appliqué aux navires engagés dans le commerce international quels que soit leur origine ou leur pays d'enregistrement. Aucun droit n'est non plus appliqué aux navires britanniques s'ils ont été construits dans des pays appartenant au Commonwealth. Cependant le paragraphe XII de la section 670 de l'Acte de Navigation (Statuts Révisés, 1952, c. 29) concernant le cabotage, et le poste 440 du code des douanes prévoient un tarif de 25 p.c. *ad valorem* sur un caboteur construit à l'extérieur du Commonwealth même s'il est inscrit au registre britannique. «Ce droit n'offre aucune protection contre la concurrence du Royaume-Uni; l'effet du droit de 25 p.c. est donc de protéger les chantiers du Royaume-Uni contre la concurrence étrangère»¹. Le poste 440 (a) du code des douanes prévoit que les navires non caboteurs, mais construits ailleurs qu'au Canada pour être utilisés dans les eaux territoriales canadiennes, sont sujets à un droit de 15 p.c. s'ils entrent au titre de la préférence britannique, et à un droit de 25 p.c. au titre de la nation la plus favorisée.

Pour ce qui est des réparations et des modifications apportées aux navires qui se livrent au cabotage dans les eaux canadiennes, la section 54 de la loi des douanes prévoit qu'un droit de 25 p.c.

1. Rapport de la Commission royale d'Enquête sur le Cabotage, p. 147.

sera prélevé sur tout équipement, réparation ou conversion apportés à un tel navire dans des pays étrangers (ou plutôt dans les pays qui ne font pas partie du Commonwealth). Ce droit a une rétroactivité d'un an à partir du moment où le navire est engagé dans le cabotage au Canada. Le droit peut être remis cependant, s'il est démontré que les réparations devaient être faites de toute urgence dans le port étranger où le navire avait accosté.

La section 22 de la loi de navigation prévoit qu'aucun navire construit à l'étranger ne peut être admis au registre canadien sans le consentement du Ministre des transports. Cette clause avait apparemment pour but de protéger les chantiers canadiens contre l'importation de vieux navires. En pratique cependant, le Ministre accorde le permis d'inscription lorsque les navires n'ont pas plus de cinq ans, et l'accorde même dans des cas exceptionnels pour des navires plus anciens. D'autre part, cette disposition de la loi peut être contournée, si l'acheteur importe le caboteur après l'avoir fait d'abord porté sur les registres britanniques; ce navire construit en dehors du Commonwealth serait cependant soumis au droit de douane. La Commission royale d'Enquête sur le Cabotage observe à ce sujet que: «il est difficile de voir quel effet cette restriction a pu avoir sur la construction navale. Cependant, à partir de 1950, l'accroissement de la flotte des Grands-Lacs s'est fait surtout grâce à de nouveaux navires construits au Canada»¹. Mais la même conclusion n'est pas valable pour les années qui suivent la guerre, alors que la flotte des Grands-Lacs s'accrût surtout grâce à l'importation de vieux navires américains.

Une aide supplémentaire est accordée aux chantiers canadiens grâce à une remise de 99 p.c. des droits de douanes sur toutes les marchandises importées qui ont été utilisées à la construction de navires. D'autre part, aucune taxe de vente n'est prélevée sur les matériaux ou les navires eux-mêmes.

Finalement, une aide indirecte est accordée aux chantiers en vertu de la loi d'assistance à la construction de navires de 1949 (c. 11). Le taux normal de dépréciation du capital engagé est de 15 p.c. applicable au solde annuel. La section 3 de la loi permet cependant un taux d'amortissement de 33 $\frac{1}{3}$ p.c. sur le coût original, dans le cas de navires construits et enregistrés au Canada, ou sur

1. *Idem*, p. 147.

le coût des conversions ou des modifications importantes. Cette disposition de la loi est applicable même lorsque le navire est en construction et que le propriétaire a payé d'avance une partie du coût.

La loi prévoit encore que le principe de récupération de l'amortissement, en vertu de la section 20 de la loi de l'impôt, ne sera pas imposé à ces armateurs qui remplacent leur navire en passant la commande aux chantiers canadiens. Si bien que si un armateur vend son navire à un prix supérieur à la valeur dépréciée, il n'est pas forcé de considérer le surplus comme revenu, si ce surplus sert à défrayer une partie du coût du nouveau navire. L'objet de cette loi est d'encourager la construction de navires au Canada puisqu'aux fins du calcul de l'impôt les armateurs peuvent ainsi déduire un pourcentage déterminé de l'accroissement du coût des navires.

Au cours des années fiscales 1950 à 1956, le nombre de déterminations faites par la Commission maritime canadienne au titre de constructions nouvelles s'est élevé à 337 d'une valeur de 106.2 millions de dollars. Pour ce qui est des conversions ou des modifications importantes apportées aux navires, leur nombre était de 115 d'une valeur de 18.9 millions de dollars. Ces chiffres ne mesurent pas les travaux réellement entrepris par les chantiers au cours de ces années, mais ne s'appliquent qu'aux demandes faites par les propriétaires de navires enregistrés au Canada¹.

Pendant la guerre, le gouvernement s'était fixé comme politique de maintenir un certain nombre de navires sous pavillon canadien. La Park Steamship Company, constituée en 1942 comme corporation publique, fut chargée d'administrer les navires appartenant à l'État qui furent confiés et utilisés par des entreprises privées moyennant une rémunération de gérance.

Après la guerre, on vendit ces navires à des entreprises privées selon la formule dite Park, qui prévoyait à l'origine que les nouveaux propriétaires ne devaient pas transférer ces navires à des registres non canadiens sans le consentement du gouvernement.

Les navires Park étaient d'un type uniforme, construits pour satisfaire des besoins d'urgence de temps de guerre; leur consommation de combustible était élevée, leur vitesse assez faible, et ils

1. Dixième rapport annuel de la Commission maritime canadienne, p. 29.

ne disposaient pas des facilités d'un navire moderne. Les propriétaires purent en tirer un profit au cours de l'immédiat après-guerre, mais il devint rapidement évident que ces navires ne pouvaient entrer en concurrence avec des navires étrangers plus récents. Dans ces conditions, le gouvernement institua le plan dit de remplacement qui entra en vigueur le 25 février 1948. En vertu de ce plan, le propriétaire d'un de ces navires pouvait demander à la Commission maritime de vendre son navire à l'étranger. Si la permission lui était accordée, le vendeur était alors partie à un accord avec l'État par lequel il s'engageait dans les cinq ans (avec extension possible de deux ans) à utiliser les fonds ainsi gagnés au remplacement du navire vendu par un navire plus moderne, construit dans des chantiers canadiens et enregistré au Canada. En attendant, les recettes de la vente étaient placées en fiducie et bloquées.

Cette loi ne semble cependant pas avoir eu comme résultat de provoquer la construction de plusieurs cargos de haute mer, à cause du coût trop élevé de la construction au pays.

À partir du 16 mars 1950, cependant, au titre du plan de transfert, la clause originale ayant trait aux restrictions du transfert d'enregistrement fut levée et un certain nombre de propriétaires de vaisseaux Park transférèrent leurs navires au registre britannique à certaines conditions précises. Le gouvernement amenda alors la version originale du plan de remplacement de façon à ce que ceux qui disposaient de fonds bloqués puissent les transférer à d'autres. De tels transferts se faisaient couramment moyennant un escompte de 5 à 10 p.c., pour la construction de caboteurs. Pas plus du tiers du prix des caboteurs pouvait cependant provenir du transfert de fonds bloqués. À partir du 12 novembre 1953, le gouvernement permit aux armateurs d'utiliser les fonds bloqués pour acheter ou construire des cargos n'importe où dans le monde pourvu qu'ils battent pavillon canadien. Ainsi le principe de la construction obligatoire dans des chantiers canadiens fut abandonné. Si le propriétaire des fonds bloqués ne les utilisait pas, ou ne les vendait pas dans le délai prescrit, il était passible d'une pénalité financière.

D'autres modifications au plan de remplacement furent annoncées en 1956 de façon à encourager une utilisation plus grande

des fonds pour la modernisation des navires canadiens. La plus importante de ces modifications était la suivante: à partir du 10 août 1956, l'accord de pavillons aux fins du remplacement ne serait valable que pour cinq ans dans le cas des navires construits au Canada et que pour dix ans dans tous les autres cas; à l'avenir, si, au cours de la durée de l'accord de pavillon, le propriétaire transfère le navire obtenu à même des fonds de remplacement à un registre non canadien, il devra redéposer en fonds bloqués une fraction seulement des fonds utilisés à l'acquisition initiale; finalement, les fonds bloqués peuvent maintenant servir à l'achat de pétroliers et à l'amélioration des navires au Canada ou même ailleurs¹.

De 1948 jusqu'au 31 mars 1957, la vente des navires en vertu du plan de remplacement eut comme résultat l'accumulation de 77.7 millions de dollars en fonds bloqués dont 60.6 millions furent utilisés dans les chantiers canadiens. Au 31 mars 1957, 12.8 millions de dollars étaient encore bloqués. Presque toute cette somme appartenait à des armateurs qui avaient commandé ou devaient commander des navires de remplacement dans les chantiers canadiens².

La Commission maritime canadienne a été constituée en tant qu'organisme consultatif par une loi de 1947. La Commission fait des recommandations au ministre des Transports sur tous les sujets qui ont trait au transport par navires et à la construction navale. Pour ce qui est de l'industrie elle-même, la Commission a le droit de faire des enquêtes et de tenir des registres pour déterminer «les facilités existant au Canada pour la construction, les réparations et la conversion des navires», et «le coût de la construction, des réparations et de la conversion des navires au Canada et dans d'autres pays».

La Commission doit coordonner les besoins en navires de l'État à partir du programme adopté par le gouvernement, pour ce qui est de l'échellonnement et de la distribution des contrats, de façon à maintenir une capacité minimum de construction et de réparations. Les recommandations faites par la Commission maritime canadienne ont jusqu'ici porté sur la distribution de contrats de construction

1. *Débats de la Chambre des communes*, 10 août 1956, pp. 7405-06.

2. *Dixième Rapport annuel de la Commission maritime canadienne*, p. 8.

d'une valeur de 360 millions de dollars, et de réparations ou de conversion d'une valeur de 120 millions de dollars.

La Commission agit comme conseiller technique de la Canadian Commercial Corporation pour tout ce qui a trait à l'équipement naval. La Commission doit coopérer avec l'Association des chantiers de construction et de réparations, avec les architectes maritimes, avec les sociétés de classification, avec le Bureau d'inspection des navires et avec la marine de guerre canadienne pour standardiser la construction des valves et des agrès. Cet aspect de la construction navale est important en temps de paix comme en temps d'urgence alors qu'il importe de pouvoir accroître brusquement la production des chantiers. Enfin la Commission administre les fonds bloqués et la loi d'assistance à la construction de navires canadiens.

* * *

En guise de conclusion, on présentera dans les pages qui suivent quelques observations sur l'état actuel et les perspectives de la construction navale au Canada.

Au cours de la dernière année pour laquelle des renseignements précis sont disponibles, soit 1956, l'industrie canadienne a mis à flot 60 navires, dont 48 (surtout des remorqueurs et des barges) étaient destinés au marché commercial canadien, 7 furent livrés à la marine de guerre, et 5 à divers ministères gouvernementaux. Le tonnage total de ces navires était de 33,317 tonnes d'une valeur de 74 millions de dollars. Les chantiers du Pacifique et de la côte de l'Atlantique durent se contenter de réparations et de conversions plus que de construction proprement dite.

Au 31 mars 1957, la valeur totale des commandes aux chantiers était de 222.5 millions de dollars. Le nombre des navires non-militaires inscrits aux carnets de commandes était de 29. Il s'agissait surtout de barges, de remorqueurs et de cargos pour le transport en vrac. La distribution régionale des commandes est indiquée au tableau XII.

Au cours de 1956 et des premiers mois de 1957, la situation des chantiers fut relativement favorable. Les taux de fret étaient, en effet, très élevés, et la demande de pétroliers et de cargos s'en ressentit. Les délais de livraisons redevinrent à nouveau un facteur

Tableau XII
Distribution régionale des commandes au 31 mars 1957¹

	Marine de guerre (unités)	Autres services de l'État (unités)	Navires marchands (unités)	Valeur totale (millions de dollars)
Côte Pacifique	7	—	9	63.4
Grands Lacs	1	2	7	30.5
Saint-Laurent	5	4	12	94.7
Côte Atlantique	4	2	1	33.9
	17	8	29	222.5

important de la localisation des commandes. Certains des navires commandés aux chantiers canadiens étaient destinés au commerce de haute mer. Depuis, cependant, les taux de fret se sont écroulés et, si les commandes passées ont été maintenues, aucune nouvelle commande importante n'a été reçue.

Le programme de la marine de guerre impliquait une dépense de 400 millions depuis 1949 et tire à sa fin. Déjà les chantiers se sont ressentis de cette échéance.

Il n'en reste pas moins que le programme militaire a donné une puissante impulsion aux chantiers et «en mettant l'accent sur l'approvisionnement national de machinerie et d'équipement, a contribué à élargir la base des industries connexes»². En 1957, l'emploi de 18,000 ouvriers dans les chantiers dépassait largement le niveau minimum de 7,000 personnes que la Commission maritime canadienne avait recommandé en 1949. Cette recommandation avait été faite aux fins d'assurer ce qui semblait nécessaire pour des raisons de sécurité interne, pour assurer les besoins de la défense nationale.

Les efforts déployés pour diversifier la production des chantiers en l'orientant vers l'industrie mécanique ont évidemment aussi permis de maintenir et de stabiliser un tel niveau d'emploi. Ces activités annexes sont maintenant la production de chaudières, des produits à base de plaques d'acier, de l'acier de construction, etc. . . Depuis 1949, ainsi qu'on l'a vu précédemment, de telles

1. *Dixième Rapport annuel de la Commission maritime canadienne*, p. 14.

2. *Dixième Rapport annuel de la Commission maritime canadienne*, p. 23.

productions ont représenté 16 p.c. en moyenne de la production globale brute des chantiers.

Il n'en reste pas moins que les chantiers se prêtent mal à la production de biens autres que les navires eux-mêmes. D'autre part, la concurrence est vive de la part des entreprises de construction mécanique. On ne peut donc considérer que les chantiers ont trouvé là une possibilité de substitution intégrale à leurs marchés défaillants.

L'étude des états financiers des chantiers révèle que l'accroissement de l'activité au cours des années récentes s'est reflété dans le niveau des revenus, le paiement des dividendes et l'accumulation des surplus. Une partie de ces surplus a été utilisée pour accroître l'équipement disponible pour la production mécanique. Si l'économie canadienne continue de croître rapidement, cette diversification des opérations des chantiers leur permettra peut-être de survivre même si la construction navale elle-même reste à un bas niveau. C'est en somme le vœu de la Commission royale d'Enquête sur le Cabotage que de voir éventuellement cette diversification se poursuivre¹.

Comme il est assez peu probable que la demande étrangère réapparaisse, l'emploi dans les chantiers va continuer de dépendre surtout de la construction de navires de guerre, de caboteurs et de navires des Grands-Lacs. Comme la Commission royale a rejeté la demande de restreindre le cabotage aux navires construits et enregistrés au Canada, la demande canadienne de caboteurs risque d'être faible en raison du haut niveau des coûts.

Cependant la canalisation du Saint-Laurent peut avoir pour effet d'accroître les dépenses de réparations, surtout dans les chantiers des Grands-Lacs, le long du Canal et sur la côte atlantique.

Les perspectives d'avenir des chantiers sont, en somme, assez conjecturales et dépendent de considérations aussi bien politiques qu'économiques. On peut se demander, par exemple, quel niveau minimum d'emploi et de production le gouvernement jugera nécessaire aux impératifs de l'économie et de la défense nationale. Combien de chantiers doivent être maintenus pour assurer ce niveau essentiel? Et de quelle façon, dans l'intérêt du pays, doit-on assurer la survie de ces chantiers?

1. *Rapport de la Commission royale d'Enquête sur le Cabotage*, p. 156.

La Commission royale d'Enquête sur le Cabotage a indiqué qu'elle n'est pas en bonne position pour «déterminer si les avantages qu'il y a pour l'industrie canadienne d'être disponible en cas de nécessité militaire sont assez grands pour justifier un niveau d'activité supérieur à ce qu'il serait sans assistance extérieure. Si on jugeait que c'est bien là l'objectif qu'on s'est fixé, la Commission considère que le versement de subsides directs à la construction navale sera la politique la moins coûteuse et la plus efficace».¹

✂ Pour ce qui est, enfin, des perspectives d'avenir des chantiers, la Commission royale d'Enquête conclut que «si aucune assistance supplémentaire n'est envisagée par l'État, les perspectives à long terme des chantiers impliquent la construction d'un très petit nombre de navires et une dépendance essentielle aux travaux de construction et aux activités annexes.»²

Stanislas JUDEK,
professeur à la Faculté des Sciences sociales (Ottawa).



1. *Rapport de la Commission royale d'Enquête sur le Cabotage*, p. 178.

2. *Idem*, p. 151.