



Le 4 avril 2017

Transmis par courriel

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

a/s de Madame Marie-Ève Belzile, greffière du Comité

Sénat du Canada

Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Objet : Mémoire de l'Association des armateurs canadiens (AAC) à propos des modifications à la *Loi sur le cabotage* proposées dans le projet de loi C-30 en vue de mettre en œuvre les concessions en matière d'accès aux marchés visant certaines activités de cabotage établies dans l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AECG)

Mesdames et Messieurs, les membres du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international,

L'Association des armateurs canadiens (AAC) remercie le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international de lui offrir l'occasion de soumettre le présent mémoire qui porte sur ses préoccupations à l'égard de la mise en œuvre des concessions en matière d'accès aux marchés visant certaines activités de cabotage établies dans l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AECG), par le truchement de modifications à la *Loi sur le cabotage* en vertu du projet de loi C-30.

L'AAC est une association de l'industrie qui représente les intérêts d'un groupe d'entreprises canadiennes qui possèdent et exploitent des navires d'immatriculation canadienne dont les équipages sont formés de marins canadiens et qui fournissent des services de transport maritime à courte distance et de cabotage entre les ports canadiens situés dans les Grands Lacs, la voie maritime du Saint-Laurent, l'Arctique et l'Est du Canada¹. L'AAC a été fondée en 1903 dans le but de promouvoir une industrie du transport maritime canadienne qui soit économique et concurrentielle. De nos jours, les 83 navires de la flotte de l'AAC transportent chaque année 60 millions de tonnes de marchandises en vrac (charbon, céréales, minerai de fer, granulats, sel et produits pétroliers), de marchandises diverses et de cargaison liées à un projet, fournissant ainsi aux entreprises et aux collectivités canadiennes des services de transport fiables, économiques et écologiquement durables. Ces navires transportent notamment des produits nationaux en transit entre des ports du Canada, des marchandises importées en route vers des marchés canadiens, ainsi que des biens destinés à l'exportation à partir d'un port canadien. Ils constituent une industrie nationale essentielle de

¹ L'AAC compte parmi ses membres Algoma Central Corporation, Canada Steamship Lines, Groupe Desgagnés inc., Lower Lakes Ltd., McKeil Marine, Sterling Marine Fuels et McAsphalt.



CANADIAN SHIPOWNERS ASSOCIATION

We are Short Sea Shipping

services et une source importante d'emplois pour les Canadiens, qui crée de nombreux emplois bien rémunérés à bord des navires et à terre. En 2016, l'AAC a conclu un accord de fusion avec la Chambre de commerce maritime afin de mieux servir les intérêts de ses membres.

Les préoccupations de l'AAC portent essentiellement sur les articles 91 à 94 du projet de loi C-30. Ceux-ci prévoient des modifications à la *Loi sur le cabotage* en vue de la mise en œuvre des concessions en matière d'accès aux marchés accordées par le gouvernement du Canada aux parties prenantes de l'Union européenne (UE) en vertu du paragraphe 4 de la Réserve II-C-14 de l'Annexe II – Fédéral de l'AECG en ce qui a trait à certaines activités de cabotage au Canada.

Le gouvernement du Canada n'a pas consulté du tout l'industrie canadienne du cabotage avant de présenter des offres d'accès aux marchés à l'UE au cours des négociations de l'AECG. Les membres de l'AAC n'ont eu vent de ces résultats négociés qu'après leur conclusion et inclusion dans le texte préliminaire de l'AECG, et ont donc été mis devant un fait accompli. Par la suite, l'AAC a investi des ressources considérables pour collaborer avec le gouvernement fédéral au sein d'un groupe de travail administratif sur la mise en œuvre de l'AECG.

Selon l'AAC, l'avant-projet de loi prévu par le projet de loi C-30 en vue de modifier la *Loi sur le cabotage* correspond aux résultats négociés contenus dans le texte définitif de l'AECG. À cet égard, ces dispositions mettent à la fois en œuvre l'accès aux marchés accordé aux parties prenantes de l'UE en vertu de l'AECG, ainsi que les exigences, les conditions et les limites de cet accès qui ont été obtenues par le gouvernement du Canada au cours de ses négociations avec l'UE. Celles-ci doivent être respectées en tant qu'éléments importants des résultats négociés, car elles constituent un contrepois prudent aux concessions conclues par les négociateurs de l'AECG. Ces exigences, conditions et limites sont aussi importantes que les concessions d'accès aux marchés pour la bonne mise en œuvre des droits et des engagements du Canada en vertu de l'AECG. À ce titre, les dispositions du projet de loi C-30 en vue de modifier la *Loi sur le cabotage* doivent être amendées. De plus, pendant le processus parlementaire, elles ne devraient en aucun cas être révisées de façon à ce qu'elles élargissent, accroissent ou libéralisent autrement la portée ou l'effet des concessions d'accès aux marchés accordé aux parties prenantes de l'UE. Toute libéralisation accrue du secteur national du cabotage au-delà des résultats négociés de l'AECG nuira grandement aux armateurs canadiens qui offrent des services de cabotage au Canada et, par conséquent, aux marins canadiens.

Pour les mêmes raisons, l'AAC estime qu'il est très important d'instaurer un régime efficace de surveillance et d'application de la loi avant l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi C-30. Il est essentiel de mettre en place un tel régime pour veiller à l'entière conformité aux exigences, aux conditions et aux limites des nouvelles dispositions d'accès aux marchés qui seront mises en œuvre dans la *Loi sur le cabotage*.

Rappel des faits et contexte : industrie du cabotage au Canada et dans d'autres pays

En premier lieu, précisons que les marins canadiens sont parmi les plus qualifiés et les mieux formés du monde; de même, les navires canadiens font partie des plus avancés et des mieux entretenus.



CANADIAN SHIPOWNERS ASSOCIATION

We are Short Sea Shipping

Les marins et les navires du pays respectent les normes canadiennes de sécurité et de protection de l'environnement, qui sont renommées à l'échelle internationale. Nous avons beaucoup investi récemment pour veiller à ce que les flottes canadiennes respectent entièrement les exigences sans compromis imposées par le régime réglementaire du Canada à l'égard des navires canadiens. Au pays, nous sommes en mesure de livrer une concurrence équitable – et c'est ce que nous faisons –, tout en gardant la sécurité à l'esprit et en respectant continuellement l'environnement dans lequel nous menons nos activités. Néanmoins, le respect de ces importantes normes nous oblige à engager des coûts d'exploitation élevés.

La plupart des autres pays, y compris les États-Unis, protègent leurs marchés du cabotage intérieurs contre les navires étrangers afin de maintenir des conditions de concurrence égales pour leurs fournisseurs nationaux. En effet, les entités qui exploitent des navires immatriculés dans les registres de certains pays, y compris des membres de l'UE comme le Danemark et les Pays-Bas, sont autorisés à verser des salaires tellement faibles à leurs équipages que les coûts d'exploitation quotidiens de ces navires ne représentent qu'une fraction de ceux des navires immatriculés dans d'autres compétences qui exigent que de meilleurs salaires et avantages soient offerts aux membres des équipages. Par exemple, en moyenne, les coûts mensuels d'armement en équipage des navires immatriculés au Danemark et aux Pays-Bas ne représentent qu'une fraction de ceux des navires immatriculés au Canada. Les coûts d'armement en équipage constituent la majeure partie des coûts d'exploitation quotidiens d'un navire. L'ouverture du marché des services de cabotage à ces navires étrangers engendrerait une inégalité et réduirait les perspectives concurrentielles des sociétés canadiennes qui exploitent des navires appartenant à des intérêts canadiens et battant pavillon canadien dont l'équipage se compose de marins canadiens.

Avant l'AECG, le marché canadien était protégé par la *Loi sur le cabotage*, qui interdit de façon générale aux navires étrangers de fournir des services de cabotage, sauf en conformité avec une licence. En vertu de la *Loi*, une licence n'est habituellement délivrée que s'il n'existe pas de navire canadien qui soit à la fois adapté et disponible pour assurer le service ou être affecté aux activités visées. L'interdiction globale et l'exigence de licence sont assujetties à certaines exceptions légitimes pour certains navires (comme les bateaux de pêche) ou certaines activités (p. ex. activités de recherches océanographiques ou assistance à des personnes, à un navire ou à un aéronef en danger ou en détresse).

Les concessions en matière d'accès aux marchés de l'AECG et les modifications de la *Loi sur le cabotage* prévues par le projet de loi C-30

Le paragraphe 92(2) du projet de loi C-30 ajoute de nouvelles exceptions à la *Loi sur le cabotage* en vue de la mise en œuvre des concessions d'accès aux marchés accordées à l'UE par le gouvernement du Canada pour libéraliser certains services de cabotage au Canada². Pour résumer, précisons que ces concessions d'accès aux marchés permettront aux navires étrangers de fournir les services commerciaux suivants au Canada sans licence de cabotage :

² Tel qu'il est indiqué précédemment, ces concessions en matière d'accès aux marchés sont prévues par le paragraphe 4 de la Réserve II-C-14 de l'Annexe II – Fédéral de l'AECG.



CANADIAN SHIPOWNERS ASSOCIATION

We are Short Sea Shipping

- Une entité européenne ou canadienne peut exploiter un navire étranger de tout registre (à savoir, un navire immatriculé dans le registre de n'importe quel pays du monde) pour le transport de « conteneurs vides » appartenant à l'entité du navire ou loués par celle-ci entre les ports du Canada, si ces services de « repositionnement » sont fournis « sans contrepartie »; une entité d'un pays tiers sous contrôle canadien ou européen peut se livrer à ce type d'activités, si elle a recours à un navire étranger qui est immatriculé dans le premier registre (national) ou le second registre (international) d'un État membre de l'UE;
- Une entité de l'UE, du Canada ou d'un pays tiers sous contrôle canadien ou européen peut exploiter un navire étranger qui est immatriculé dans le premier registre (national) d'un État membre de l'UE pour fournir un service d'apport « aller simple » ou « continu » touchant le transport de fret international (c'est-à-dire le fret entrant qui est importé au Canada ou le fret sortant qui est destiné à l'exportation depuis le Canada) du port de Halifax à celui de Montréal, ou inversement;
- Une entité de l'UE, du Canada ou d'un pays tiers sous contrôle canadien ou européen peut exploiter un navire étranger qui est immatriculé dans le second registre (international) d'un État membre de l'UE pour fournir un service d'apport « aller simple » touchant le transport de fret international conteneurisé du port de Halifax à celui de Montréal, ou inversement;
- Une entité européenne ou canadienne peut exploiter un navire étranger de tout registre en vue de fournir des services de dragage (autres que les activités effectuées aux termes d'un accord conclu avec le gouvernement fédéral du Canada ou avec une entité gouvernementale qui figure à l'Annexe 19-1, du chapitre 19 de l'AECG); une entité d'un pays tiers sous contrôle canadien ou européen peut se livrer à ce type d'activités, si elle a recours à un navire étranger qui est immatriculé dans le premier registre (national) ou le second registre (international) d'un État membre de l'UE. Il est également à noter que, même si les navires étrangers devront toujours obtenir une licence pour fournir des services de dragage en vertu d'un accord avec le gouvernement fédéral du Canada ou avec une entité gouvernementale, l'exigence fondamentale voulant qu'il n'y ait pas de navire canadien qui soit à la fois adapté et disponible pour assurer le service sera levée pour les navires immatriculés dans un pays membre de l'UE si la valeur totale de l'accord dont font partie les activités de dragage est égale ou supérieure à 5 millions en droits de tirage spéciaux.

D'importantes conditions, exigences et limites s'appliquent à chacune des concessions en matière d'accès aux marchés énumérées ci-dessus. Par exemple, seuls des « conteneurs vides » peuvent être transportés sans restriction entre des ports canadiens par un navire étranger. Seuls des navires étrangers immatriculés dans le premier registre (national) d'un État membre de l'UE peuvent fournir un service d'apport « continu » entre le port de Halifax et celui de Montréal, demeurant indéfiniment au Canada et menant des activités permanentes entre ces deux ports. Un navire étranger immatriculé dans le second registre (international) d'un État membre de l'UE ne peut fournir que des services d'apport « aller simple » pour transporter des « marchandises dans des



CANADIAN SHIPOWNERS ASSOCIATION

We are Short Sea Shipping

conteneurs », lesquels doivent être « d'une longueur de 6,1 mètres ou plus et d'un volume intérieur d'au moins 14 mètres cubes » et satisfaire à d'autres exigences. Après avoir déchargé son fret conteneurisé, ce navire ne peut offrir d'autres services de transport sans licence avant d'avoir quitté soit la zone économique exclusive du Canada (200 milles marins au-delà de la ligne de base côtière du Canada), soit les eaux internes (à la frontière canado-américaine dans le fleuve Saint-Laurent, juste au sud de la pointe orientale de l'île de Cornwall). Seuls des navires exploités par des entités de l'UE, du Canada ou d'un pays tiers sous contrôle canadien ou européen, conformément aux définitions contenues dans la loi de mise en œuvre, sont admissibles aux concessions en matière d'accès aux marchés qui seront incluses à titre de nouvelles exceptions en vertu de la *Loi sur le cabotage*. Ces règles ont d'importantes conséquences pour leur mise en œuvre concrète.

De février à juin 2016, Transports Canada a dirigé un groupe de travail administratif composé de représentants de ministères et d'organismes fédéraux ainsi que d'intervenants de l'industrie nationale du cabotage pour discuter de la mise en œuvre des concessions en matière d'accès aux marchés prévues dans l'AECG à l'égard des services de cabotage au Canada. L'AAC et ses membres remercient l'équipe de Transports Canada d'avoir mis sur pied, organisé et accueilli les réunions et les séances de discussion techniques du groupe de travail. Celles-ci ont permis à l'industrie canadienne de mieux comprendre la portée et les conséquences des concessions d'accès aux marchés – y compris les conditions, les exigences et les limites connexes – ainsi que de faire part à Transports Canada d'importantes observations, considérations et perspectives pratiques de l'industrie que le gouvernement n'aurait pu connaître autrement.

L'AAC a examiné attentivement les articles pertinents du projet de loi C-30. Sa participation au groupe de travail administratif a éclairé cette analyse et a fourni un contexte utile pour celle-ci. Tel que nous l'avons mentionné, l'AAC est d'avis que l'avant-projet de loi correspond aux droits et aux engagements du Canada en vertu de l'AECG et qu'il reflète bien les résultats négociés du texte définitif de l'Accord, y compris les conditions, les exigences et les limites relatives aux concessions d'accès aux marchés octroyées par le Canada aux parties prenantes de l'UE. À ce titre, les dispositions ne devraient en aucun cas être amendées de façon à ce qu'elles élargissent la portée ou l'effet des concessions en matière d'accès aux marchés. En effet, ce type d'amendement dépasserait le contrepois prudent aux concessions négociées par le Canada et l'UE et ayant fait l'objet d'un accord, et toute libéralisation accrue du secteur canadien du cabotage nuira grandement aux armateurs canadiens qui offrent des services de cabotage au Canada et, par conséquent, aux marins canadiens.

Importance de la mise en œuvre d'un régime de surveillance et d'application de la loi

L'AAC se préoccupe vivement de l'apparente absence de régime efficace de surveillance et d'application de la loi pour veiller à ce que les navires étrangers qui fournissent des services de cabotage au titre des concessions en matière d'accès aux marchés prévues par l'AECG soient conformes aux exigences, aux conditions et aux limites établies dans la loi de mise en œuvre et aux autres exigences importantes en vertu des lois canadiennes. Si aucun régime rigoureux et efficace de surveillance et d'application de la loi n'est en place au moment de l'entrée en vigueur du projet de



CANADIAN SHIPOWNERS ASSOCIATION

We are Short Sea Shipping

loi C-30, rien n'empêchera ni ne découragera les navires étrangers de tester ou de transgresser les limites des nouvelles exceptions touchant les services de cabotage sans licence au Canada. Cette situation entraînerait un revirement indésirable des possibilités concurrentielles au pays, au détriment des sociétés canadiennes qui offrent des services de cabotage avec des navires appartenant à des intérêts canadiens et battant pavillon canadien dont l'équipage se compose de marins canadiens.

L'AAC est préoccupée par toutes les questions de conformité pertinentes, y compris les exigences touchant le « propriétaire »/exploitant (à savoir, une entité européenne, une entité canadienne ou une entité d'un pays tiers détenue ou contrôlée par une entité européenne ou canadienne, mais seulement si le navire exploité est immatriculé dans le premier registre [national] ou dans le second registre [international] d'un État membre de l'UE) et les exigences d'immatriculation applicables, le cas échéant. Il reste toutefois deux questions revêtant une importance particulière, que nous examinons ci-après.

Premièrement, il est essentiel de mettre en place un régime efficace de surveillance et d'application de la loi pour s'assurer que seule l'activité restreinte de repositionnement des « conteneurs vides » est permise en vertu du nouveau paragraphe 3(2.1) de la *Loi sur le cabotage*. Sans programme efficace de conformité, il existe un risque réel que l'activité de repositionnement des « conteneurs vides » se confonde avec l'activité de transport de fret conteneurisé. Si ce mélange d'activités de cabotage est toléré (p. ex. lorsque la probabilité de détection est faible ou que les sanctions sont peu importantes), une conséquence indésirable risque d'apparaître : le transport sans licence de fret conteneurisé entre des ports au Canada par des navires étrangers immatriculés ailleurs. En plus d'enfreindre les dispositions de la *Loi sur le cabotage*, telle qu'elle est modifiée par le projet de loi C-30, cette activité entraînerait une libéralisation effective involontaire du marché du cabotage national allant au-delà des résultats négociés de l'AECG. À cet égard, nous observons que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) suit les conteneurs qui entrent au Canada et ceux qui en sortent, mais qu'il n'existe actuellement aucun système ou mécanisme de suivi des mouvements des conteneurs ou de l'utilisation qui en est faite entre les ports canadiens. Autrement dit, il n'existe aucun programme permettant de surveiller ce que les navires font avec les conteneurs dans les eaux intérieures du Canada.

L'AAC remarque également qu'il n'y a pas de définition de « conteneurs vides » au paragraphe 3(2.1) de l'avant-projet de loi en vertu du paragraphe 92(2) du projet de loi C-30. Par contraste, les conteneurs mentionnés au paragraphe 3(2.4) de l'avant-projet de loi (« Service d'apport – aller simple ») sont définis de manière claire et détaillée (« les conteneurs— d'une longueur de 6,1 mètres ou plus et d'un volume intérieur d'au moins 14 mètres cubes— qui sont conçus pour transporter des marchandises par un ou plusieurs moyens de transport et pour être utilisés de nouveau et ne sont ni munis de roues, ni autrement fabriqués pour être mus ou tirés »). Cette situation laisse la signification de « conteneur vide » ouverte à l'interprétation et à l'équivoque. Si l'acceptation courante de « vide » semble explicite, le mot pourrait être interprété comme signifiant « substantiellement vide » ou « quasiment vide » sur le marché commercial concurrentiel du transport de fret conteneurisé pour justifier tout avantage concurrentiel éventuel.



CANADIAN SHIPOWNERS ASSOCIATION

We are Short Sea Shipping

Deuxièmement, il est essentiel de mettre en place un régime efficace de surveillance et d'application de la loi pour s'assurer que les normes canadiennes en matière de travail et d'emploi sont appliquées comme il se doit aux équipages étrangers travaillant au Canada à bord de navires étrangers qui fournissent des services de cabotage sans licence conformément aux nouvelles exceptions prévues dans la *Loi sur le cabotage*, telle qu'elle est modifiée par le projet de loi C-30. Ce régime est particulièrement important dans les cas où ces équipages et navires étrangers exercent leurs activités dans les eaux canadiennes de façon régulière ou pour une période indéterminée, à savoir qu'ils fournissent un service d'apport « continu » en vertu du nouveau paragraphe 3(2.4). Après avoir participé aux réunions et discussions techniques du groupe de travail, nous croyons comprendre que tous les officiers et membres d'équipage étrangers à bord de navires étrangers entrant au Canada pour y fournir des services de cabotage sans licence devront obtenir des permis de travail consécutifs à une étude d'impact sur le marché du travail (EIMT) favorable délivrée à leurs employeurs par Emploi et Développement social Canada (EDSC). Les employeurs qui reçoivent une EIMT doivent s'engager à payer aux travailleurs étrangers, à tout le moins, le montant du « salaire courant » en vigueur au Canada pour le type de travail et la région où il sera effectué.

Étant donné l'énorme avantage concurrentiel que les coûts extrêmement faibles de l'armement en équipage confèrent aux navires étrangers immatriculés dans les registres de certains États membres de l'UE, la conformité réelle à l'exigence du « salaire courant » d'une EIMT risque d'être faible si les contrevenants sont peu susceptibles d'être détectés ou si les sanctions prévues en cas de non-conformité sont peu importantes. En outre, si les permis de travail sont délivrés en vertu d'une exemption discrétionnaire à l'exigence de l'EIMT, l'employeur ne s'engagera pas à payer aux officiers et membres d'équipage étrangers le montant des « salaires courants » en vigueur au Canada. À cet égard, l'AAC observe que l'article 23.4 de l'AECG (Commerce et travail — Maintien des niveaux de protection) prévoit que le Canada « ne renonce ni ne déroge d'une autre manière à son droit et à ses normes en matière de travail, ni n'offre de le faire, dans le but de stimuler le commerce ou l'établissement, l'acquisition, l'accroissement ou le maintien d'un investissement sur son territoire » et « n'omet pas, par toute action ou inaction soutenue ou répétée, d'appliquer effectivement son droit et ses normes en matière de travail dans le but de stimuler le commerce ou l'investissement ».

Pour toutes ces raisons, il est essentiel de mettre en œuvre un régime efficace et significatif de surveillance et d'application de la loi dans les eaux intérieures du Canada pour veiller à ce que les incidences négatives des concessions en matière d'accès aux marchés prévues dans l'AECG sur les perspectives concurrentielles des sociétés canadiennes qui exploitent des navires appartenant à des intérêts canadiens et battant pavillon canadien dont l'équipage se compose de marins canadiens sont à tout le moins atténuées et ne dépassent pas les limites des résultats négociés. Si un programme efficace de conformité n'est pas mis en œuvre au moment de l'entrée en vigueur des modifications apportées à la *Loi sur le cabotage*, l'industrie nationale – qui se conforme rigoureusement aux lois et aux règlements du Canada et qui doit engager des dépenses d'exploitation élevées à cette fin – ne pourra soutenir la concurrence des navires étrangers qui ne sont pas tenus de respecter le même ensemble de règles et de normes sur le marché canadien.



CANADIAN SHIPOWNERS ASSOCIATION

We are Short Sea Shipping

Les considérations pratiques liées à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme efficace de surveillance et d'application de la loi comprennent à la fois les modalités de conception et d'intégration au cadre de conformité existant du Canada et l'accessibilité aux fonds, aux effectifs et aux autres ressources gouvernementales nécessaires pour exercer les activités de surveillance et d'application de la loi, y compris les inspections, les enquêtes, les audits, les saisies, le suivi, la vérification, la tenue des registres et l'imposition de sanctions significatives. D'un point de vue pratique, ces processus sont essentiels à une mise en œuvre appropriée.

Conclusion

Nous remercions le Comité de prendre le temps d'examiner les préoccupations que nous avons présentées, et nous lui demandons respectueusement d'en tenir compte dans le cadre de son étude des articles 91 à 94 inclusivement du projet de loi C-30.

Si vous avez des questions concernant le présent mémoire ou si vous souhaitez discuter de ces questions plus en détail avec des représentants de l'AAC, n'hésitez pas à communiquer avec le soussigné.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre très haute considération.

Le président par intérim,

Kirk Jones

Association des armateurs canadiens