

Mémoire complémentaire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international au sujet de l'AECG et des dispositions du projet de loi C-30 concernant le transport maritime

Le 24 avril 2017

Afin de donner suite à notre témoignage devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international au sujet de l'AECG et des dispositions du projet de loi C-30 concernant le transport maritime (qui a eu lieu le 6 avril 2017), vous trouverez dans le présent document nos réponses à plusieurs observations faites pendant l'audience ainsi qu'aux questions du Comité pour lesquelles il n'y avait pas suffisamment de temps pour fournir une réponse de vive voix.

1. Les dispositions de l'AECG concernant le secteur maritime feront-elles augmenter le nombre de navires battant pavillon étranger en eaux canadiennes?

Tout d'abord, nous tenons à dissiper tout malentendu qui aurait pu survenir pendant l'audience et qui laisserait croire que la mise en œuvre des dispositions du projet de loi C-30 sur le transport maritime qui a trait au repositionnement des conteneurs vides et à l'établissement de services d'apport entre Montréal et Halifax mènerait à **l'apparition soudaine** de navires battant pavillon étranger sur les eaux canadiennes. C'est une interprétation erronée, **puisque'il y a déjà, depuis bien des années, de nombreux navires battant pavillon étranger qui naviguent sur les eaux canadiennes.**

Ce qu'il faut savoir, c'est que les navires battant pavillon étranger sont des navires transocéaniques et que, en ce qui concerne le Canada, ces navires transportent la presque totalité des marchandises destinées au commerce international et la moitié des marchandises destinées au commerce transfrontalier. Ainsi, ils font, chaque année, des milliers de voyages à destination et en provenance des ports canadiens pour transporter des centaines de millions de tonnes de marchandises diverses, qu'il s'agisse de marchandises sèches en vrac comme des céréales ou du charbon, de marchandises liquides en vrac comme du pétrole brut ou des produits du pétrole, ou encore les conteneurs de produits de consommation que l'on associe généralement aux sociétés riches et modernes. Par conséquent, il serait faux de prétendre que les dispositions de l'AECG sur le transport maritime mèneraient soudainement à une vague de navires étrangers en eaux canadiennes, et que ces eaux étaient auparavant sillonnées exclusivement par des navires canadiens, car cela ne reflète tout simplement pas l'évolution des échanges commerciaux internationaux auxquels le Canada participe depuis au moins un demi-siècle.

Étant donné que les navires transocéaniques battant pavillon étranger sont les principaux moyens de transport pour les Canadiens qui souhaitent importer ou exporter des produits à destination ou en provenance des marchés étrangers, il va de soi que, si l'AECG permet d'atteindre son objectif d'accroître considérablement le commerce de marchandises entre le Canada et l'Union européenne, alors nous pourrions effectivement observer une hausse du nombre total de navires battant pavillon étranger qui sollicitent les ports canadiens; d'ailleurs, plus l'AECG sera efficace pour atteindre cet objectif, plus on pourra s'attendre à une présence accrue de ces navires. Toutefois, toute hausse que l'on pourrait observer à cet égard **ne sera pas** attribuable aux dispositions très limitées de l'AECG sur le transport maritime, mais plutôt à l'élimination de 98 % des lignes tarifaires que l'Union européenne applique aux produits canadiens, car cela créera de nouveaux débouchés d'exportation pour les producteurs, les transformateurs et les fabricants canadiens, et nous croyons que ce résultat devrait être positif pour l'économie canadienne en général.

Nous sommes donc d'avis que l'on devrait considérer les dispositions de l'AECG sur le transport maritime avant tout comme un moyen non pas de faire circuler plus de navires battant pavillon étranger en eaux canadiennes, mais plutôt de permettre aux propriétaires de navires étrangers de gérer plus efficacement leurs **actifs actuels**. Par exemple, avec les dispositions de l'AECG sur le repositionnement des conteneurs vides, il sera plus facile pour un propriétaire de navires d'exploiter au maximum les navires déjà en eaux canadiennes, car il pourra les utiliser pour transporter des conteneurs vides entre les ports canadiens au lieu de devoir les faire transporter par train ou par camion ou les importer. Par conséquent, la libéralisation de cette activité aura pour effet non pas d'augmenter le nombre de navires battant pavillon étranger qui entrent en eaux canadiennes, mais plutôt d'améliorer l'efficacité logistique du réseau de transport que desservent ces navires, ce qui sera généralement bénéfique pour les importateurs et les exportateurs canadiens qui dépendent de ce réseau pour le transport de marchandises à destination ou en provenance des marchés mondiaux.

## 2. Les dispositions de l'AECG sur le transport maritime vont-elles réduire les débouchés pour les propriétaires de navires canadiens?

Aux termes du régime législatif auquel le secteur du cabotage canadien est actuellement assujéti, les navires battant pavillon étranger doivent obtenir un permis de cabotage de l'Office des transports du Canada afin de transporter des marchandises d'un endroit à un autre au Canada, et l'Office ne peut le délivrer que si elle estime qu'aucun navire canadien convenable n'est disponible pour effectuer le transport. Les dispositions de l'AECG sur le transport maritime assoupliraient cette exigence en permettant aux navires battant pavillon étranger **admissibles** de repositionner leurs conteneurs vides entre des ports canadiens ou d'établir des services d'apport limités entre les ports de Montréal et d'Halifax sans devoir obtenir un permis de cabotage, à condition de respecter des exigences rigoureuses concernant l'enregistrement et la propriété, comme l'explique le tableau fourni à l'annexe 1.

On peut difficilement voir comment la libéralisation de l'une ou l'autre de ces activités pourrait nuire aux propriétaires de navires canadiens, car aucune de ces activités n'a été menée de façon soutenue par la flotte canadienne auparavant. D'ailleurs, le ministère des Transports du Canada a lui-même affirmé devant le Comité que les dispositions de l'AECG sur les services d'apport se limitent au transport entre les ports de Montréal et d'Halifax précisément parce qu'aucun navire canadien n'a mené ou ne mène actuellement cette activité dans le contexte du transport international. Pour ce qui est du repositionnement des conteneurs vides, les taux de fret exigés par les transporteurs canadiens à cet égard ont toujours été moins concurrentiels que ceux demandés pour d'autres options, y compris le repositionnement par train ou par camion, ou encore l'importation de conteneurs vides à bord du navire du demandeur.

À titre d'exemple, nous savons qu'une entreprise d'expédition internationale a présenté une demande d'exemption aux exigences relatives au cabotage afin de transporter 400 conteneurs vides de Montréal à Halifax. Une entreprise de transport maritime canadienne s'y est opposée en soutenant que l'un de ses navires pouvait les transporter au coût de 2 000 \$ par conteneur, pour un total de 800 000 \$. Ce coût n'est pas avantageux par rapport à ce qu'il en coûterait si l'entreprise d'expédition pouvait les transporter à bord de son propre navire, puisque le coût s'élèverait alors à 300 \$ par conteneur, pour un coût total de 120 000 \$, alors que, pour se conformer aux dispositions de la *Loi sur le cabotage*, il aurait fallu payer près de trois quarts d'un million de dollars. Par ailleurs, cela représenterait pour l'exportateur canadien une hausse de coût de 1 700 \$ par conteneur, ce qui nuirait presque assurément à la capacité de l'exportateur de vendre ses marchandises à un acheteur étranger.

Par conséquent, il est inexact de prétendre que les dispositions de l'AECG visant à assouplir les exigences sur le repositionnement des conteneurs vides réduiraient les occasions d'affaires des propriétaires de navires canadiens. En réalité, les coûts de repositionnement exigés par les transporteurs canadiens sont si exorbitants que le recours à des navires canadiens n'est tout simplement pas une solution viable; c'est pour cette raison qu'elle n'est jamais retenue et que l'on opte plutôt pour le repositionnement des conteneurs vides par train ou pour leur importation à bord du navire du transporteur étranger. Comme il a été souligné précédemment, le véritable effet de la libéralisation de cette activité sera de permettre aux propriétaires de navires étrangers d'utiliser leurs actifs de transport, c'est-à-dire leurs navires, de manière plus productive, ce qui permettra de rendre la chaîne logistique plus efficace et de fournir aux exportateurs des conteneurs vides à un coût plus concurrentiel.

### 3. Est-ce que la réglementation du Canada en matière de sécurité, d'environnement et de travail s'appliquerait aux navires européens et aux autres navires étrangers qui naviguent en eaux canadiennes?

Tous les navires étrangers qui entrent en eaux canadiennes sont assujettis à un rigoureux cadre de réglementation en matière d'environnement et d'équipage, qui est appliqué principalement par Transports Canada. La mise en œuvre des dispositions du projet de loi C-30 sur le transport maritime n'aurait absolument aucune incidence sur ce régime, ce qui veut dire que **toutes les règles qui s'appliquent actuellement aux navires étrangers qui naviguent en eaux canadiennes s'appliqueraient de la même façon à tout navire qui entre en eaux canadiennes aux fins prévues dans les dispositions du projet de loi C-30 sur le transport maritime.**

Pour démontrer la portée et l'efficacité de ce cadre de réglementation, il suffit de penser aux milliers de navires battant pavillon étranger qui, année après année, transportent des marchandises en provenance et à destination des ports canadiens de façon sécuritaire et efficace. Même si toute activité industrielle – y compris les activités d'expédition nationale ou internationale – présente un certain niveau de risque, les données accessibles sur les accidents et les incidents ainsi qu'un certain nombre de rapports récents révèlent que l'expédition se fait généralement de façon sécuritaire au Canada, et que les navires qui parcourent les eaux canadiennes sont assujettis à un rigoureux cadre de réglementation et de sécurité<sup>1</sup>.

Ce cadre se fonde sur les diverses conventions internationales établies par l'Organisation maritime internationale (OMI) et par l'Organisation internationale du Travail (OIT). Ces conventions fournissent une réglementation technique détaillée en matière de sécurité et de sûreté pour tous les aspects des activités d'expédition, y compris la navigation et les manœuvres maritimes, la prévention de la pollution marine, la formation et la certification des marins ainsi que les normes du travail à respecter à bord des navires. Les gouvernements nationaux membres de l'OMI sont tenus de mettre en œuvre et de faire respecter ces règles dans le cadre de leurs lois et de leurs règlements nationaux.

---

<sup>1</sup> Voici des extraits du rapport *Accidents dans le transport maritime commercial : Cerner les risques au Canada*, publié en 2016 par le Conseil des académies canadiennes, et commandé par le centre de transport maritime responsable Clear Seas (le « rapport Clear Sea ») :

*Les données probantes indiquent également que le transport maritime enregistre moins d'incidents et d'accidents que les autres modes de transport, et moins de décès (p. 5); Le transport maritime au Canada est régi par un cadre réglementaire et sécuritaire bien développé et qui continue à évoluer (p. 22); La plupart des rapports soumis au BST entre 2004 et 2015 ne révèlent aucune libération de polluant. En raison du faible nombre d'actes de pollution, il a été difficile d'effectuer des analyses concluantes (p. 35).*

L'un des principaux moyens d'assurer le respect de ces conventions est de voir à ce que **l'État du pavillon** respecte ses responsabilités. En tant qu'État du pavillon, le pays concerné doit s'assurer que les navires qui battent son pavillon (c'est-à-dire les navires inscrits dans son registre national) respectent les normes internationales établies dans les conventions ratifiées par l'État, et qu'ils possèdent toutes les certifications nécessaires. Ces certifications sont délivrées par les sociétés de classification. Ces sociétés d'ingénierie spécialisées dans le domaine maritime jouent un rôle clé dans l'industrie de l'expédition en élaborant des normes et des règles techniques pour encadrer l'élaboration et la construction des navires, en approuvant des modèles en fonction des normes qu'elles ont élaborées, et en effectuant des inspections pendant la construction afin de s'assurer que le navire est construit conformément au modèle approuvé et aux exigences de la réglementation.

Un autre moyen aussi important, voire davantage, d'assurer le respect des normes internationales et des règles de sécurité de la navigation est de voir à ce que **l'État du port** respecte ses obligations. En tant qu'État du port, le Canada a le droit et la responsabilité de s'assurer que les navires battant pavillon étranger respectent les règles en eaux canadiennes, notamment en faisant des inspections à bord des navires transocéaniques afin de vérifier s'ils respectent les normes en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement établies dans les conventions de l'OMI. Le Canada est partie à deux protocoles d'application de la loi régionaux qui prévoient de telles inspections, soit le protocole d'entente de Paris (qui regroupe 27 pays et couvre les États côtiers de l'Atlantique Nord) ainsi que le protocole d'entente de Tokyo (qui regroupe 18 pays et couvre les États côtiers de la région de l'Asie-Pacifique). Ces deux régimes, parmi les plus rigoureux du monde, visent à faire respecter les conventions internationales et contribuent de façon considérable à prévenir l'exploitation de navires non conformes aux normes dans les eaux du monde entier.

#### 4. Peut-on amender les dispositions du projet de loi sur le transport maritime de manière à ce que leur portée s'étende au-delà de celle prévue par l'AECG?

Comme nous l'avons souligné dans notre mémoire au comité, nous craignons que le libellé du projet de loi C-30 sur la mise en œuvre des dispositions de l'AECG visant le repositionnement des conteneurs vides s'applique de façon trop restreinte au « transporteur principal », ce qui pourrait empêcher les **partenaires de l'Union européenne** qui sont parties aux accords de partage de navires (APN) de repositionner leurs conteneurs vides lors des voyages pour lesquels ils ne sont pas désignés comme transporteurs principaux.

Même si la question des APN n'a pas été abordée lors des négociations de l'AECG, il n'en demeure pas moins que le fait d'empêcher des partenaires de l'Union européenne non désignés comme transporteurs principaux au titre d'un APN de repositionner leurs conteneurs vides réduira considérablement les avantages potentiels de la libéralisation de cette activité, non seulement pour les propriétaires de navires, mais aussi pour les importateurs et les exportateurs canadiens, qui dépendent de l'efficacité et de l'efficacité de leur réseau logistique. Par conséquent, nous estimons que, si on amendait le projet de loi C-30 de manière à permettre **à la fois aux propriétaires ET aux exploitants de navires appartenant à des entités de l'Union européenne** de procéder au repositionnement des conteneurs vides, le projet de loi serait alors parfaitement conforme aux pratiques commerciales modernes de l'industrie de l'expédition par conteneurs, et on s'assurerait ainsi que les dispositions de l'AECG sur le repositionnement s'appliquent à tous les intervenants de l'Union européenne visés par un APN, qu'ils soient ou non désignés comme transporteurs principaux pour un voyage donné.

Les États-Unis, dont le régime de cabotage est l'un des plus rigoureux du monde, **autorisent** les partenaires visés par un APN à repositionner leurs conteneurs mutuels (quel que soit le pays d'origine, le propriétaire ou l'exploitant), ce qui constitue un important précédent qui justifie

l'adoption de cette façon de faire, d'autant plus que les États-Unis défendent cette décision en se fondant sur sa reconnaissance du rôle que jouent les APN dans l'industrie de l'expédition par conteneurs et, par le fait même, du contrôle opérationnel que cela confère aux parties visées par ces accords par rapport aux navires utilisés.

\*\*\*\*\*

Nous espérons que l'information fournie dans le présent document répond à toute question en suspens que le Comité pourrait avoir au sujet du rôle des navires battant pavillon étranger dans l'économie canadienne et du bon bilan de sécurité qu'ils affichent en ce qui concerne leurs voyages en eaux canadiennes. Nous espérons également avoir précisé davantage notre position quant au renforcement des dispositions du projet de loi C-30 sur le repositionnement des conteneurs vides en ce qui concerne les partenaires de l'Union européenne visés par un accord de partage de navires.

Nous avons hâte de lire le rapport du Comité sur l'AECG et le projet de loi C-30, et nous serions ravis de fournir tout autre renseignement au besoin.

Respectueusement soumis,

Michael Broad  
Président  
Fédération maritime du Canada

ANNEXE 1  
ADMISSIBILITÉ AU REPOSITIONNEMENT ET AUX SERVICES D'APPORT AUX TERMES DE L'AECG ET DU  
**PROJET DE LOI C-30**

<b>Navires appartenant aux types de registres suivants :</b>	<b>Navires qui respectent les exigences de propriété suivantes :</b>	<b>Activités autorisées sans permis de cabotage :</b>
Tous les registres	Navires appartenant à une entité canadienne ou de l'Union européenne	Repositionnement de leurs conteneurs vides achetés ou loués (et de l'équipement auxiliaire fixé de façon permanente à ces conteneurs) entre les ports canadiens à titre non commercial.
Registre national (UE)	Navires appartenant à une entité canadienne ou de l'Union européenne ou une entité contrôlée par celle-ci	Transport de fret ( <b>conteneurs, marchandises en vrac, marchandises diverses</b> ) du port d'Halifax au port de Montréal ou vice-versa, en tant que <b>voyage unique OU de façon continue</b> , s'il s'agit d'une étape de l'importation ou de l'exportation des marchandises à destination ou en provenance du Canada.
Deuxième registre (UE)	Navires appartenant à une entité canadienne ou de l'Union européenne ou une entité contrôlée par celle-ci	Transport de <b>fret conteneurisé</b> du port d'Halifax au port de Montréal ou vice-versa, en tant que <b>voyage unique</b> seulement, s'il s'agit d'une étape de l'importation ou de l'exportation des marchandises à destination ou en provenance du Canada.  Une fois le voyage unique terminé, ce navire doit obtenir un permis de cabotage pour toute activité subséquente en eaux canadiennes.