

HJ6751
C67
1982
ex. 2

Élargissement de la compétence douanière au plateau continental canadien

Un document explicatif
publié sous les auspices de
l'honorable Paul Cosgrove
ministre d'Etat aux Finances

Décembre 1982

Canada

Elargissement de la compétence douanière au plateau continental canadien

Un document explicatif
publié sous les auspices de
l'honorable Paul Cosgrove
ministre d'Etat aux Finances

Décembre 1982



**Ministère des Finances
Canada**

**Department of Finance
Canada**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

N° de cat. F 2-57/1982

ISBN 0-662-52229-X

OBJET

Ce document a pour objet d'examiner les considérations pertinentes à l'élargissement de la compétence douanière (et en matière d'accise) aux activités reliées à l'exploration, à l'aménagement et à la production de ressources, lors des eaux canadiennes existantes⁽¹⁾, jusqu'aux confins du plateau continental canadien. Ce document

- examine le traitement en matière de douane et d'accise actuellement accordé à l'égard des installations (par exemple, les installations de forage, les plates-formes de production et les îles artificielles) et les navires de soutien et autres biens (machinerie, tiges de forage et les articles de consommation servant à l'exploitation de ces installations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des eaux canadiennes;
- énonce les diverses propositions qui ont été étudiées par le gouvernement au cours des dernières années en vue de modifier ce traitement;
- énonce les instances que le gouvernement a reçues au sujet de l'absence de protection douanière dans les régions au large des côtes;
- examine le traitement douanier que les Etats-Unis accordent à l'égard des installations et des biens similaires à l'extérieur des eaux territoriales américaines; et
- énonce les répercussions des diverses options qui s'offrent au gouvernement.

(1) L'expression «eaux canadiennes» est définie de la façon suivante dans la *Loi sur les douanes* « . . . toutes les eaux comprises dans la mer territoriale du Canada et toutes les eaux intérieures du Canada . . . » Selon la définition que donne la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche*, la «mer territoriale du Canada» comprend les eaux s'étendant jusqu'à 12 milles marins des côtes.

HISTORIQUE

Legislation Canadienne

La législation douanière canadienne, y compris les dispositions relatives aux droits de douane, aux droits antidumping et aux droits compensateurs, ne s'applique pas aux installations ni aux biens servant à l'exploitation de telles installations, lorsqu'elles sont situées hors des eaux canadiennes. Cela signifie que la loi douanière canadienne n'offre aucune protection aux fabricants canadiens de navires, d'installations et de plates-formes de forage servant à l'exploration ou à l'exploitation du pétrole ou du gaz naturel sur le plateau continental à plus de 12 milles des côtes. Il en est de même des navires servant à approvisionner ces installations (pourvu qu'ils ne soient pas utilisés également à l'intérieur de la limite de 12 milles à des fins de «cabotage» au sens de la *Loi sur la marine marchande du Canada*), ainsi que de tous les biens utilisés sur ces installations (par exemple, la machinerie, les tiges de forage et les biens de consommation comme les aliments, les carburants à base de pétrole, les fournitures et le matériel de bureau, les cigarettes et les boissons alcooliques). En outre, les biens expédiés du Canada vers des endroits situés hors de la limite de 12 milles sont réputés être des biens exportés, de sorte que les fournisseurs canadiens de ces biens peuvent réclamer une remise de tout droit payé à l'égard des articles importés pour les produire.

Les biens étrangers ne sont habituellement pas transportés directement vers les installations au large des côtes, mais plutôt regroupés et expédiés à partir des installations côtières les plus proches. En vertu de la *Loi sur les douanes*, ces biens, lorsqu'ils seront utilisés hors de la limite de 12 milles, peuvent être entreposés au Canada et ne sont pas réputés être des biens importés ni assujettis aux dispositions du *Tarif des douanes* ni à d'autres mesures législatives en matière de douane.

Les biens servant à l'exploration ou à l'exploitation du pétrole ou du gaz naturel à terre ou sur le plateau continental à l'intérieur de la limite de 12 milles, sont assujettis aux dispositions du *Tarif des douanes*. En 1964, le Tarif a été modifié afin de mettre en oeuvre des recommandations faites par la Commission du tarif (Renvoi n^o 130) au sujet des droits imposables à l'égard de l'équipement servant à l'industrie pétrolière et gazière. Dans le cadre du régime tarifaire mis en oeuvre à la suite des propositions de la Commission, la machinerie et l'équipement utilisés à des fins d'exploration ou de développement de puits de pétrole ou de gaz, sont passibles de droits de 10 pour cent en vertu du Tarif de la Nation le plus favorisée (N.P.F.) ou de 5 pour cent en vertu des Tarifs de préférence britannique (P.B.) ou de préférence général (P.G.), s'ils sont «d'une classe ou d'une espèce fabriquée au Canada.» (Le taux de 10 pour cent sera ramené à 9.2 pour cent d'ici le 1^{er} janvier 1987 par suite du Tokyo Round.)

Règle générale, ces biens bénéficient de l'entrée en franchise en vertu de tous les Tarifs, lorsqu'ils sont «d'une classe ou d'une espèce non fabriquée au Canada.» L'annexe tarifaire fondée sur les recommandations de la Commission du tarif a été instaurée à une époque où l'activité de forage au large des côtes ne soulevait aucun problème, et n'avait pour seul objet que la machinerie et l'équipement à terre. Si, toutefois, la compétence douanière devait s'étendre au domaine du forage marin, la classification tarifaire de l'équipement flottant prendrait de l'importance, nécessitant possiblement une classification dans les numéros tarifaires visant l'équipement pétrolier et gazier à terre plutôt que dans les dispositions touchant les navires visés aux taux tarifaire de 25 pour cent N.P.F. La plupart des navires utilisés aux fins de soutien sur les sites de forage sont passibles d'un droit de 25 pour cent en vertu des dispositions de la *Loi sur la navigation canadienne*, lorsqu'ils sont importés pour être enregistrés au Canada. L'équipement flottant et les navires de soutien peuvent entrer au Canada temporairement (pour une période pouvant aller jusqu'à un an) lorsqu'ils ne sont pas disponibles au Canada, compte tenu du paiement de 1/120^e des droits de douane pour chaque mois d'utilisation à l'intérieur des eaux canadiennes.

Les tiges de forage bénéficient de l'entrée en franchise, tandis que les coffrages de puits sont passibles de droits de 9.5 pour cent (N.P.F.) ou de 5 pour cent (P.B. ou P.G.). (Le taux N.P.F. sera ramené à 6.8 pour cent à la suite des négociations de Tokyo.) Même si certaines des pièces d'équipement bénéficiant de l'entrée en franchise, sont actuellement fabriquées au Canada et sont, en fait, exportées, les importations en franchise interviennent pour plus de 75 pour cent de toutes les importations de pièces d'équipement, y compris les tiges de forage et les coffrages de puits, mais non l'équipement flottant et les navires de soutien, utilisées par le secteur pétrolier et gazier. La plupart des numéros tarifaires touchant ce secteur font actuellement l'objet d'un examen de la Commission du Tarif dans le cadre de son étude sur les numéros du *Tarif des douanes* touchant des articles fabriqués ou non au Canada (Renvoi n^o 157).

En vertu du régime d'accise actuel, une taxe de vente de 5 pour cent s'applique aux matériaux de construction et une taxe de 9 pour cent s'applique aux autres biens, à moins qu'ils ne soient exemptés en vertu de la *Loi sur la taxe d'accise*. (Toutefois, les taxes qui s'appliquent au tabac, à la bière et aux boissons alcooliques sont établies en vertu de la *Loi sur l'accise*.) L'annexe III de la *Loi sur la taxe d'accise* prévoit des exemptions à l'égard du matériel de transport, de l'équipement de production, de l'équipement servant à l'exploration et à l'aménagement des ressources naturelles. Ainsi, la presque totalité des biens d'équipement servant à des activités d'exploration et d'exploitation sont exempts de taxe. En ce qui concerne les îles artificielles, la taxe s'appliquerait aux matériaux servant à la construction de ces îles et des immeubles érigés sur celles-ci; les installations de forage sises sur les îles seraient exonérées de taxe. Les biens taxables comprennent les carburants pour moteur, l'équipement des services d'alimentation, le matériel et les fournitures de bureau, l'ameublement, la literie et les articles de ménage.

Changements proposés jusqu'à présent à la législation canadienne

Une enquête sur le cabotage et les activités maritimes connexes (le Rapport Darling), terminée en 1970, a recommandé que le cabotage au Canada soit réservé aux navires enregistrés au Canada; que la définition de l'expression «cabotage» soit élargie afin de comprendre le transport de biens et de passagers entre divers points au Canada et des installations servant à des activités d'exploration et d'exploitation sur le plateau continental canadien hors des eaux canadiennes; que les activités d'exploration et d'exploitation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des eaux canadiennes, soient réservées aux navires enregistrés au Canada; et que la *Loi sur les douanes* soit modifiée de sorte que les biens transportés vers des installations, hors des limites de 12 milles, à partir de points à l'extérieur du Canada soient réputés être des biens importés et ainsi assujettis à la législation douanière.

Suite au Rapport Darling, le Parlement a examiné en 1976 un projet de code maritime (Bill C-61). Il a été décidé de faire une distinction entre les dispositions du Bill relatives au cabotage et celles relatives à des questions comme la navigation, le chargement et le stockage de marchandises, les accords avec l'équipage et l'enregistrement et l'immatriculation des navires. Aucune suite n'a été donnée aux dispositions relatives au cabotage; les autres dispositions ont été adoptées par le Parlement, mais elles n'ont pas encore force de loi.

En 1977, un Livre blanc intitulé «La Loi sur le cabotage, document portant sur les répercussions d'un avant-projet de loi sur le cabotage au Canada» a été rendu public par le ministre des Transports. L'avant-projet de loi sur le cabotage, compris dans le Livre blanc, stipulait que le cabotage au Canada comprend le transport de biens d'un endroit au Canada vers des installations hors des eaux canadiennes ou entre de telles installations (peu importe leur location) lorsque ces installations servant à l'exploration ou à l'exploitation de ressources naturelles conformément à un permis ou une licence émis par une législature du Canada. L'avant-projet de loi prévoyait également que le cabotage au Canada comprend l'exploration ou l'exploitation de ressources naturelles dans les eaux canadiennes. L'adoption de ces dispositions signifierait que les installations dans les eaux canadiennes et les navires affectés au transport de biens de la côte canadienne vers des installations ou entre des installations, peu importe leur location, seraient assujettis au même taux de droit de douane que les navires affectés au cabotage selon la définition actuelle, c'est-à-dire 25 pour cent. En outre, l'avant-projet de loi prévoyait que les biens transportés, à partir d'un port étranger, vers des installations situées sur le plateau continental hors des eaux canadiennes, seraient considérés comme des biens importés au Canada. Cette disposition aurait pour effet d'assujettir au *Tarif des douanes* et aux autres dispositions douanières, tous les biens étrangers utilisés sur des installations au large des côtes.

Lors de la présentation de son budget le 28 octobre 1980, le ministre des Finances a déposé le Programme énergétique national (PEN). L'un des objectifs du PEN est d'accroître les possibilités qui s'offrent aux Canadiens de participer à l'activité industrielle découlant des importants investissements prévus dans les

secteurs de l'exploration, de l'aménagement et du transport des ressources pétrolières et gazières sur les terres du Canada.⁽²⁾ L'élargissement de la compétence douanière viendrait compléter cet objectif.

La ministre des Transports, de concert avec l'industrie canadienne et les provinces, a étudié de nouveau la politique canadienne sur le cabotage. A la suite de cette étude, le gouvernement a proposé un certain nombre de changements à cette politique, dont l'un étant que toutes les activités maritimes commerciales, sauf la pêche, afférentes à tous travaux entrepris avec l'approbation du gouvernement sur le plateau continental, seraient réservées aux navires canadiens. Les navires étrangers se verraient octroyer des permis temporaires lorsqu'aucun navire canadien convenable serait disponible.

(2) Selon la définition de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, les «terres du Canada» comprennent «les zones sous-marines, hors des limites d'une province, qui sont adjacentes à la côte canadienne et s'étendant au prolongement naturel du territoire terrestre canadien jusqu'au rebord extrême de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale canadienne, si le rebord de la marge continentale se trouve à une distance inférieure».

FACTEURS

Instances de l'industrie canadienne

Les producteurs canadiens d'acier et de fil d'acier sont inquiets du fait que la législation douanière canadienne ne s'applique pas à ces produits lorsque utilisés sur les navires, installations et plates-formes de forage en dehors de la limite de 12 milles. Ils sont également inquiets du fait que les droits de douane sur les produits d'acier importés et, par la suite, exportés pour servir sur ces installations, soient recouvrables en vertu du Règlement sur les drawbacks.

L'Association de chantiers maritimes canadiens a demandé, à plusieurs reprises, l'accroissement de la protection tarifaire à l'égard de tous les navires, y compris l'équipement flottant, servant à l'exploration du pétrole et du gaz naturel au large des côtes.

Législation américaine

La compétence douanière des Etats-Unis, tout comme celle du Canada, s'étend au large des côtes jusqu'à la limite de ses eaux territoriales (12 milles marins des côtes). Toutefois, les Etats-Unis ont élargi leur compétence douanière afin d'englober les structures fixées, de façon temporaire ou permanente au fond marin de leur plateau continental hors de leurs eaux territoriales, à des fins d'activités relatives aux ressources. Cet élargissement de compétence se fonde sur la *Outer Continental Shelf Lands Act* de 1953, modifiée, qui stipule:

(Traduction) «La Constitution ainsi que les lois et la compétence en matière de droit civil et politique des Etats-Unis sont élargis au sous-sol et au fond marin du plateau continental extrême et à toutes les îles artificielles et toutes les installations et autres appareils fixés de façon permanente ou temporaire au fond marin, qui peuvent y être érigés aux fins de l'exploration, de l'aménagement ou de la production de ressources, ou à toute installation ou autre appareil (autre qu'un navire ou un bateau) servant au transport de ces ressources, dans la même mesure que si le plateau continental extrême était une zone de compétence fédérale exclusive située dans un état.»

Conformément à cette législation, les installations construites à l'étranger lorsqu'elles sont fixées au plateau continental américain hors des eaux territoriales sont considérées comme si elles étaient importées et, ainsi, assujetties au Tarif américain et à d'autres lois américaines. En outre, les biens étrangers utilisés aux fins de ces installations sont assujettis au même régime tarifaire que s'ils étaient importés sur le continent américain.

Les Etats-Unis ont également établi une loi (*Jones Act*), qui interdit aux navires n'étant pas construits aux E.-U. de s'adonner au cabotage de biens. Etant donné que les lois américaines touchant les douanes, la navigation et le cabotage s'appliquent aux structures fixées au plateau continental, le transport de biens de la terre ferme vers des installations au large des côtes, ou entre de telles installations, est considéré comme du cabotage et assujéti à cette loi (*Jones Act*). Par conséquent, seuls les navires construits aux Etats-Unis peuvent effectuer du cabotage.

Lois et pratiques sur le plan international

Le droit d'un état côtier d'exercer son droit souverain sur les activités relatives aux ressources sur le plateau continental hors de ses eaux territoriales est nettement établi dans la pratique, codifié dans le droit international et confirmé par la jurisprudence internationale. La Convention de 1958 relative au plateau continental, que le Canada a ratifiée en 1970, stipule ce qui suit:

- a) un état côtier exerce un droit souverain sur le plateau continental aux fins de l'exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles;
- b) les droits susmentionnés sont exclusifs, étant donné que si l'état côtier n'explore pas le plateau continental ni n'exploite ses ressources naturelles, personne ne peut entreprendre ces activités, ni faire valoir de droits sur le plateau continental, sans le consentement exprès de l'état côtier;
- c) l'expression plateau continental comprend le fond marin et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes à la côte, mais situées en dehors de la mer territoriale, jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou, au-delà de cette limite, jusqu'au point où les eaux surjacentes permettent l'exploitation des ressources naturelles dans lesdites régions; et
- d) un état côtier peut construire, maintenir ou exploiter, sur le plateau continental, des installations et d'autres appareils nécessaires à l'exploration et à l'exploitation de ses ressources naturelles.

Même si la Convention ne porte pas particulièrement sur la question de la compétence douanière sur les activités reliées à l'exploration et à l'exploitation du plateau continental, on peut considérer que les «droits souverains» exercés par un état côtier englobent cette compétence.

Le projet de Convention sur le Droit de la mer (DDM) réaffirme les principes figurant dans la Convention de 1958 et devrait permettre de clarifier toute ambiguïté concernant la définition et la portée convenue sur le plan international des pouvoirs des états côtiers sur les activités touchant le plateau continental hors de leurs eaux territoriales. La Convention de 1958 porte principalement sur les ressources minérales, tandis que le DDM porterait tant sur les ressources minérales que biologiques. Le DDM stipule que dans la «zone économique exclusive» d'un état côtier, ce dernier aurait juridiction sur l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, qu'il s'agisse de ressources biologiques ou minérales, jusqu'à un maximum de 200

milles marins des côtes. Le DDM prévoit également qu'un état côtier aurait juridiction sur les ressources minérales sur le plateau continental lorsque le plateau s'étend au-delà de la «zone économique exclusive».

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) s'applique aux zones douanières des parties contractantes. Dans le cas du Canada, le GATT s'applique aux activités dans les eaux canadiennes. Si la compétence douanière du Canada était élargie au-delà de la limite actuelle, nos obligations en vertu du GATT s'appliqueraient également au territoire élargi.

Il n'existe aucune disposition du droit international ou du GATT qui empêcherait le Canada d'élargir sa compétence douanière aux activités relatives aux ressources sur le plateau continental canadien. En fait, le droit international et la pratique reconnaissent qu'un état côtier a le droit d'élargir sa compétence douanière à son plateau continental.

Autres facteurs

Actuellement, il n'existe à peu près pas de mesures de droit positif pour réglementer les relations personnelles (par exemple en ce qui concerne les activités néfastes ou les marchés) entre parties engagées dans des activités sur le plateau continental hors des eaux canadiennes. Même si le Canada a adopté des mesures législatives concernant certaines questions (comme la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, la *Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz* et la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*), le droit canadien n'a aucune application générale (comme la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur l'immigration*, la *Loi sur les stupéfiants*, la *Loi des aliments et drogues* et le *Code canadien du travail*). L'établissement de mesures législatives qui permettraient d'élargir ou de confirmer l'application des lois du Canada à toutes les activités, civiles ou criminelles, relativement à l'exploration et à l'exploitation du plateau continental hors des eaux canadiennes fait actuellement l'objet d'une étude. Toutefois, ce document ne traite que d'un aspect de la question, c'est-à-dire l'élargissement de la compétence douanière (et en matière d'accise) du gouvernement fédéral aux limites extrêmes du plateau continental.

Compte tenu de l'écart important entre les taux d'intérêt canadiens et ceux de certains de nos partenaires commerciaux, et du financement à des conditions de faveur de ventes à l'exportation par certains pays exportateurs, il y a danger que la fourniture d'importants biens d'équipement servant à l'exploration et à l'exploitation favorise indûment les producteurs étrangers, au détriment des fournisseurs canadiens. Selon les estimations, le financement étranger à l'exportation de navires se traduit par un désavantage allant jusqu'à 20 pour cent pour les constructeurs canadiens. (Sans compter un désavantage de 10 à 30 pour cent au chapitre des coûts déjà assumés par les constructeurs canadiens.) L'élargissement de la compétence douanière améliorerait la position concurrentielle des fournisseurs canadiens, en raison de l'application de droits courants sur l'équipement de source étrangère et de la possibilité d'appliquer des droits antidumping ou compensateurs lorsque les fabricants canadiens ont subi un préjudice attribuable au financement à des conditions de faveur.

Un groupe de travail interministériel, présidé par le ministre de l'Industrie et du Commerce, a étudié récemment la situation de l'industrie de la construction navale au Canada et, en particulier, les programmes d'aide offerts à l'industrie. Un document portant sur les mesures d'aide à l'industrie de la construction navale est présenté en même temps que le présent document. Dans ce document, on propose, comme ensemble d'alternatives au maintien de la subvention à la production de 9 pour cent en vertu du Programme d'aide à l'industrie de la construction navale (PAICN), l'élargissement de la compétence douanière aux limites extrêmes du plateau continental, assorti d'ajustements visant à surmonter les difficultés possibles relativement aux taux des droits imposés sur l'équipement de forage et de production flottant.

PORTEE DE L'ELARGISSEMENT DE LA COMPETENCE

L'élargissement de la compétence douanière (et en matière d'accise) du Canada pourrait se faire en modifiant la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche*, de manière que la définition de l'expression «eaux canadiennes» prévoie que ces eaux s'étendent jusqu'aux limites extrêmes du plateau continental (ou des «terres du Canada», selon la définition de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*). Toutefois, l'adoption de cette solution signifierait essentiellement que toutes les lois du Canada s'appliqueraient à toutes les activités qui se déroulent dans le territoire élargi. Cette solution n'est pas considérée viable, étant donné qu'elle va plus loin que l'élargissement de la souveraineté convenu dans la Convention de 1958 relative au plateau continental et dans le DDM. Par exemple, cette solution signifierait que les navires qui circuleraient dans les eaux canadiennes élargies seraient considérés comme circulant sur le territoire canadien et, ainsi assujettis aux règlements conformément au droit canadien; les autres pays n'accepteraient pas cette solution.

Une autre solution possible consisterait à élargir la compétence douanière de façon sélective, — aux navires, à l'acier, au fil d'acier et aux biens d'équipement touchés par le financement à des conditions de faveur de pays étrangers, à l'égard desquels l'industrie nous a fait des instances. Une autre solution consisterait à apporter les modifications techniques à la législation douanière actuelle afin de supprimer certains avantages tarifaires actuellement offerts à ceux qui s'adonnent à des activités relatives aux ressources hors de la limite de 12 milles. Par exemple, le règlement sur les drawbacks pourrait être modifié afin d'empêcher les remboursements de droits de douane à l'égard de biens importés qui sont exportés par la suite pour servir au large des côtes, et/ou les dispositions de la *Loi sur les douanes* concernant l'entreposage pourraient être modifiées afin d'empêcher d'y avoir recours dans le cas des biens destinés à des installations au large des côtes. Toutefois, cette demi-mesure ne réglerait que les instances que le gouvernement a reçues de l'industrie et soulèverait ainsi de graves problèmes d'équité.

Une autre façon d'élargir la compétence douanière au plateau continental hors des eaux canadiennes consisterait à ne s'occuper que des installations (y compris les îles artificielles) fixées au plateau et des biens (y compris les navires comme les ravitailleurs, les navires expérimentaux et les dragueurs) servant à l'exploitation de ces installations lorsqu'elles servent à des activités relatives aux ressources. Cette solution, qui ne toucherait pas d'autres activités maritimes, notamment la pêche, dans les eaux surplombant le plateau, influencerait sensiblement sur les efforts visant à établir une forte base industrielle au Canada pour fournir de l'équipement de forage, des navires et d'autres biens servant sur le plateau continental et comblerait un vide dans le droit canadien en améliorant le contrôle du Canada sur son plateau continental conformément à ses droits en vertu du droit international.

CONSIDERATIONS ECONOMIQUES

En examinant les répercussions économiques de l'élargissement de la compétence douanière, il faut considérer les effets de cette mesure sur les coûts de production et ses répercussions tant sur les activités d'exploration pétrolière et gazière sur le plateau continental que sur l'approvisionnement en biens canadiens. Il faut se rappeler que le rythme des activités d'exploration et, partant, la quantité de biens nécessaires à ces activités, demeure incertain au cours de la prochaine décennie. Tout dépendra du succès des travaux d'exploration et des coûts et rentabilité connexes.

En supposant que les fabricants canadiens augmenteraient leurs prix en fonction du tarif, l'élargissement du régime douanier actuel, entraînerait une augmentation du coût de ces biens égale au niveau du tarif, peu importe s'ils sont importés ou d'origine canadienne. En vertu de la politique actuelle du PEN, près des 50 pour cent, en moyenne, de cette augmentation de coûts seraient admissibles aux subventions en vertu du Programme d'encouragements pétroliers (PEP). Les sociétés d'exploration pourraient recouvrer jusqu'à 23 pour cent de plus du coût par le biais des économies d'impôt. Le tableau suivant indique le coût net pour un explorateur, qui peut tirer profit au maximum des déductions au titre du revenu aux fins de l'impôt, de consacrer \$1 dollar à des activités d'exploration. Bien entendu, le coût net réel dépendra de la position fiscale de chacune des sociétés, de leur degré d'appartenance canadienne et du traitement fiscal des coûts qu'elles engagent.

Coût après Impôt⁽¹⁾ et après subventions pour un exportateur
d'une dépenses de \$1 sur les terres du Canada

Année(2)	Participation canadienne			
	Moins de 50%	50 à 60-64%(3)	61-65% à 66-74%(3)	67-75% à 100%(3)
1982	.27	.20	.13	.08
1983	.33	.24	.15	.09
1984	.37	.25	.17	.10
1985 et après	.41	.27	.19	.11

- (1) En supposant que l'explorateur puisse tirer profit au maximum des déductions aux fins de l'impôt; comprend la surtaxe s'appliquant aux sociétés en 1982 et 1983 et le taux d'impôt s'appliquant aux terres du Canada.
- (2) Application progressive des subventions PEP et annulation progressive de la déduction pour épuisement.
- (3) Les niveaux d'appartenance canadienne exigés pour les divers niveaux de paiements d'encouragement seront augmentés progressivement au cours de la période 1983-1986.

En supposant que les sociétés d'exploration soient admissibles à des subventions PEP et des économies d'impôt équivalant, en moyenne, à 73 pour cent de leurs coûts; que des installations et navires évalués à \$6 milliards, avant l'application des tarifs, seront nécessaires au cours de la période 1982-1992; et qu'environ \$4 milliards d'autres produits seront utilisés au cours de la même période (dont environ 40 pour cent seraient importés et 75 pour cent de ces importations bénéficieraient de l'entrée en franchise); et que l'équipement flottant sera classé dans les numéros tarifaires visant l'équipement de terre, soit à 10 pour cent, on estime que l'élargissement du régime tarifaire actuel ferait augmenter les coûts bruts d'équipement et biens connexes des sociétés d'exploration d'environ \$1,4 milliard et les coûts nets d'environ \$378 millions de dollars au cours de la période de 10 ans. Ces augmentations de coûts auraient évidemment des répercussions sur le coût global d'exploration. On estime qu'ils pourraient se solder par une hausse allant jusqu'à 6.5 pour cent du coût d'exploration. Si les droits de douane à l'égard de l'équipement flottant étaient établis à 20 pour cent pour éliminer l'anomalie tarifaire possible, comme il est proposé dans le document portant sur les mesures d'aide à l'industrie de la construction navale, le coût des activités d'exploration au large des côtes pourrait augmenter encore de moitié.

Ces augmentations de coûts seraient attribuables principalement aux répercussions de l'imposition des droits de douane sur les installations et navires connexes, qui représentent jusqu'à 70 pour cent de l'ensemble des frais d'exploration. Etant donné que ces installations et ces navires sont habituellement loués, les coûts de douane se traduiraient par des augmentations des «taux quotidiens». Dans le cas d'une installation de forage semi-submersible évaluée à environ \$120 millions, un droit de douane de 10 pour cent entraînerait probablement une augmentation du taux quotidien d'environ \$4,500 à \$6,500. (Les taux quotidiens comprennent non seulement les frais d'immobilisations et d'intérêt, mais aussi les frais d'exploitation comme le carburant et les traitements. Si une installation construite à l'étranger était utilisée temporairement, compte tenu du paiement de 1/120^e des droits de douane pour chaque mois d'utilisation, les paiements de droits de douane entraîneraient probablement une augmentation des taux quotidiens d'environ la moitié du montant susmentionné. Toutefois, ces installations ne pourraient servir que si aucune installation canadienne convenable n'était disponible. Jusqu'à récemment, il y a eu pénurie d'installations, ce qui a entraîné d'importantes augmentations des taux quotidiens. Cette augmentation des taux quotidiens ne semble pas avoir eu d'effet néfaste sur les activités d'exploration sur le plateau continental canadien, ce qui semblerait appuyer la conclusion selon laquelle l'augmentation des coûts reliée à l'élargissement de la compétence douanière n'aurait que très peu d'effets sur les activités d'exploration en dehors de la limite de 12 milles. Toutefois, des facteurs tels les prix internationaux du pétrole, les taux d'intérêt et l'offre et la demande mondiales de plate-formes de forage au large des côtes, rendent difficiles les prévisions sur l'incidence précise d'un élargissement de la compétence douanière sur l'exploration au large des côtes.

Les effets de l'élargissement de la compétence douanière sur les décisions relatives à l'approvisionnement en biens d'exploration et de production pétrolières et gazières sur le plateau continental sont aussi difficiles à prévoir, étant donné que de nombreux autres facteurs influent sur ces décisions, par exemple

la capacité de production non utilisée des chantiers maritimes canadiens et étrangers, les taux de change et l'ampleur de l'aide gouvernementale fournie au Canada et à l'étranger. On a estimé que \$6 milliards d'installations et de navires seront nécessaires pour l'exploration pétrolière et gazière sur le plateau continental hors de la limite de 12 milles au cours de période 1982-1992. En supposant qu'il n'y ait aucune augmentation importante de la capacité de production des chantiers maritimes canadiens et que l'équipement de forage flottant soit classé dans les numéros tarifaires visant l'équipement de terre, soit à 10 pour cent, il semblerait probable que les fournisseurs canadiens puissent obtenir environ \$3 milliards de nouvelles commandes d'ici 1992, si la compétence douanière était élargie immédiatement. Cette estimation suppose le maintien des subventions à la production de 9 pour cent en vertu du Programme d'aide à la construction navale; si, comme il est proposé dans le document portant sur les mesures d'aide à la construction navale, ces subventions étaient annulées et que le taux tarifaire à l'égard des installations passait à 20 pour cent, les décisions d'approvisionnement se feraient en faveur des canadiens, beaucoup plus que ne le ferait le taux de droit à 10 pour cent, étant donné que la subvention de 9 pour cent n'était versée qu'à l'égard des frais de construction, tandis que le tarif s'appliquerait à la pleine valeur des installations et des navires construits à l'étranger.

On prévoit qu'environ \$4 milliards d'autres biens seront utilisés en dehors de la limite de 12 milles au cours de la période 1982-1992. Ces biens comprennent les mèches de forage, les tiges de forage et les coffrages de puits. Environ 40 pour cent de ces biens seraient importés et 75 pour cent de ces importations bénéficieraient de l'entrée en franchise, étant donné qu'ils sont «d'une classe ou d'une espèce non fabriquée au Canada». Même s'il y aurait probablement un certain accroissement de l'approvisionnement au Canada en biens passibles de droits, on ne peut déterminer avec exactitude l'ampleur de la substitution. En plus des droits de douane, dans les cas où des biens étrangers sont offerts à des prix sous-évalués ou subventionnés, l'application possible de la *Loi anti-dumping* et des dispositions relatives aux droits compensateurs du *Tarif des douanes* pourrait rendre plus attrayant l'approvisionnement au Canada.

CONSIDERATIONS RELATIVES «AUX DROITS ACQUIS»

L'élargissement de la compétence douanière entraîne une série de problèmes particuliers en ce qui concerne la date réelle de mise en oeuvre, étant donné que contrairement aux autres changements tarifaires qui ne touchent que les biens qui seront éventuellement importés, l'élargissement de la compétence pourrait toucher des biens et des installations déjà en place si aucune mesure n'est prise pour dispenser ces biens de l'application de nouveaux droits de douane, c'est-à-dire leur accorder des «droits acquis». Egalement, la majorité des biens d'équipement utilisés au large des côtes coûtent, règle générale, très cher et sont commandés bien avant la livraison. Toutefois, toute mesure visant à accorder des droits acquis à l'égard de ces biens devrait tenir compte des effets sur les fabricants canadiens de biens semblables.

D'habitude, les changements tarifaires entrent en vigueur le jour suivant le dépôt au Parlement d'un Avis de motion des voies et moyens. Aucune exemption n'est habituellement permise à l'égard des biens en transit commandés à cette date. Cette pratique ne pose aucun problème aux importateurs dans les cas entraînant une réduction des tarifs, ce qui est habituellement le cas, mais elle pourrait causer des problèmes dans le cas d'une augmentation des tarifs.

Dans le présent cas, il ne semblerait faire aucun doute que l'équipement et les autres biens déjà en place sur le plateau continental canadien hors de la limite de 12 milles devraient être exemptés de droits de douane, même si des règles distinctes pourraient s'avérer nécessaires dans le cas des biens loués. Par conséquent, la question se pose à savoir si des droits acquis devraient être accordés

- (1) à l'égard des biens qui seront transportés sur le plateau d'ici la date d'entrée en vigueur de la législation visant à élargir la compétence douanière;
- (2) à l'égard des biens qui ne seront pas importés avant la date d'entrée en vigueur, mais qui sont commandés; et
- (3) à l'égard des biens importés après la date d'entrée en vigueur et qui ont été commandés après la publication du présent document.

Dans le cas des biens transportés sur le plateau continental d'ici la date d'entrée en vigueur de la législation visant à élargir la compétence douanière, il serait conforme à la pratique courante d'exempter ces biens de droits de douane. Une exemption à l'égard des biens commandés avant la publication du présent document mais importés après la date d'entrée en vigueur (principalement d'importants biens d'équipement comme les installations de forage ou les ravitailleurs) serait conforme à la pratique actuellement adoptée dans le cas de certaines augmentations tarifaires mises en oeuvre d'autres façons que par

modification législative. (Par exemple, en vertu du Programme des machines, dans certains cas, des biens commandés continuent à bénéficier des avantages de la remise des droits de douane, même s'ils sont importés après la date à laquelle ces biens sont considérés comme disponibles auprès de producteurs canadiens.) Toutefois, le fait d'exempter des biens qui ne sont pas encore commandés et importés après la date de mise en oeuvre ne serait pas conforme à la pratique courante, mais irait à l'encontre de l'un des principaux objectifs de la nouvelle politique, d'influer immédiatement sur les décisions d'achat des entrepreneurs.

En raison de la mobilité d'une grande partie de l'équipement affecté à l'exploration pétrolière et gazière au large des côtes et des accords de location et d'affrètement à court terme, il semblerait convenir d'envisager la possibilité d'établir des règles spéciales en ce qui concerne l'équipement étranger loué qui se trouve sur le plateau continental au moment de l'élargissement de la compétence ou qui est commandé. Ces biens peuvent entrer dans la zone élargie et la quitter plusieurs fois pendant leur durée utile et il ne semblerait pas raisonnable qu'ils bénéficient d'un allègement de droits de douane à perpétuité, tout simplement parce qu'ils se trouvent dans le territoire douanier élargi au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle politique ou qu'ils sont déjà commandés. Par conséquent, dans le cas des accords de location conclus avant la publication du présent document et des biens loués sur place à la date du changement législatif, il semblerait raisonnable que l'exemption des droits de douane ne s'applique que pour une période limitée. Par la suite, les biens loués seraient assujettis à des droits de douane afin de permettre aux fournisseurs canadiens d'exercer une meilleure concurrence. L'exemption de droits de douane à l'égard des biens importés après la date de mise en oeuvre de la législation, qui sont assujettis à des marchés de location qui ne sont pas encore conclus, comme il est mentionné ci-dessus, ne serait pas conforme à la pratique courante et irait à l'encontre de l'un des objectifs de la politique.

Les détails au sujet d'un régime possible de droits acquis fondé sur les principes susmentionnés sont énoncés au graphique.

RECAPITULATION

Dans le cadre de l'étude des propositions portant sur la révision de la politique sur le cabotage au Canada, le gouvernement a étudié, à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie, la question de l'élargissement de la compétence douanière, hors de la limite actuelle de 12 milles, jusqu'aux limites extrêmes du plateau continental. L'élargissement de la compétence comblerait un vide dans le droit canadien; il réglerait les préoccupations exprimées par les industries canadiennes au sujet de l'absence de protection douanière; il compléterait l'objectif du PEN qui est d'améliorer les occasions qui s'offrent aux Canadiens de participer aux retombées industrielles découlant de l'exploration et de l'aménagement des ressources pétrolières et gazières sur les terres du Canada; et il réglerait, du moins en partie, les préoccupations selon lesquelles le financement à des conditions de faveur offert par des pays étrangers fait perdre aux entreprises canadiennes des marchés de biens d'équipement.

D'un point de vue économique, l'imposition de droits de douane à l'égard de biens utilisés sur le plateau continental canadien hors de la limite douanière actuelle de 12 milles n'aurait que très peu d'effets sur les activités d'exploration au large des côtes. Par contre, cette mesure aurait des effets positifs importants sur l'approvisionnement au Canada en installations, navires et autres biens.

L'élargissement de la compétence douanière à des fins d'exploration et d'exploitation des ressources au large des côtes améliorerait le contrôle du Canada sur son plateau continental conformément à ses droits en vertu du droit international. En outre, cet élargissement rendrait notre système parallèle à celui de notre principal partenaire commercial en ce qui concerne les activités relatives aux ressources sur son plateau continental.

En ce qui concerne les droits acquis, il semblerait raisonnable que l'équipement et les autres biens déjà en place sur le plateau continental au moment de la mise en oeuvre de tout changement de politique et les biens commandés avant l'annonce de la politique, mais importés après la date de mise en oeuvre, soient exempts de droits de douane. Cette politique serait conforme aux politiques et pratiques tarifaires actuelles. Toutefois, des règles distinctes s'appliqueraient aux biens loués. L'application de droits acquis à l'égard de biens commandés après l'annonce et importés après l'entrée en vigueur de la législation irait à l'encontre de l'un des principaux objectifs de la nouvelle politique. Dans le cas des marchés de location ou d'affrètement conclus avant l'annonce et des biens loués sur place à la date d'entrée en vigueur de la législation, des droits acquis ne devraient s'appliquer que pour une période limitée.

