

Le présent rapport de recherche a été préparé à la demande du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*. Il renferme les constatations et les opinions du(des) auteur(s), mais ne reflète pas nécessairement les opinions du Comité d'examen ou de ses membres.

La Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes : Examen et suggestions de positions appropriées à l'intention du Comité

Recherche effectuée dans le cadre de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Rapport établi par
Trevor Heaver

Avril 2001

Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes :
Examen et suggestions de positions appropriées à l'intention du Comité

Document établi par Trevor D. Heaver
à l'intention du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Plan du document

Le but premier de la <i>LDCM</i>	1
Attitudes actuelles à l'égard des anciennes structures et pratiques	1
Les enjeux actuels en matière de réglementation	2
La pertinence du régime international.....	3
La lumière sur certaines pratiques collectives	4
Recommandations	4

Plan du document d'accompagnement

I. Introduction	6
II. L'évolution des thèses favorables et défavorables aux conférences maritimes	6
III. Le régime international visant à légaliser et à régir les conférences maritimes	8
3.1 Historique de la réglementation des conférences	8
3.2 L'intérêt national et la réglementation des conférences	10
3.3 Enjeux concernant la compétence nationale	10
3.4 Comparaison entre la réglementation de l'activité maritime du Canada et des États-Unis	11
3.5 Répercussions du régime international selon le Comité d'examen	12
IV. Changements récents survenus dans le transport maritime et dans la logistique internationale	13
4.1 Les nouvelles caractéristiques de la navigation de ligne.....	13
4.1.1 La structure de coûts des lignes	13
4.1.2 La taille des lignes de navigation.....	13
4.1.3 La qualité des services à l'extérieur des conférences.....	13
4.1.4 Les alliances et autres accords d'exploitation.....	14
4.1.5 La stratégie commerciale des lignes de navigation.....	14
4.2 Les besoins des expéditeurs en matière de logistique	14
4.3 La concurrence et l'organisation du trafic maritime.....	15
Annexe 1	17

LA LOI DÉROGATOIRE DE 1987 SUR LES CONFÉRENCES MARITIMES
Examen et suggestions de positions appropriées à l'intention du Comité

Document établi par Trevor D. Heaver
à l'intention du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

La *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes (LDCM)* a été adoptée en 1970 afin de régir un type de collusion qui se pratiquait dans le secteur de la navigation de ligne depuis près de 100 ans. Les changements qui ont marqué le secteur de la navigation de ligne et les besoins des expéditeurs depuis 1970 rendent l'actuelle *LDCM* désuète.

Le but premier de la LDCM

À l'origine, la *LDCM* avait pour but de permettre aux compagnies de ligne de déroger à la *Loi sur la concurrence* quand elles étaient engagées dans une démarche collective d'établissement de taux et autres pratiques prévues au paragraphe 4(1) de la *Loi*. Dans le cadre des limites fixées par la *LDCM*, les expéditeurs appuyaient à toutes fins utiles ces pratiques. Le détail de la loi ou le fonctionnement des pratiques concernant l'établissement des taux ne les satisfaisaient pas tout à fait, mais ils en appuyaient les principes fondamentaux. « La collusion réglementée » à laquelle se livraient les compagnies de navigation était la norme, et il en allait de même dans chaque mode de transport.

Attitudes actuelles à l'égard des anciennes structures et pratiques

Le secteur de la navigation de ligne est très différent aujourd'hui de ce qu'il était en 1970. Pour les expéditeurs, la pratique de « l'organisation ou de la gestion du trafic » a fait place à la nécessité de gérer la logistique dans le cadre des chaînes d'approvisionnement. La Section 4.1 du document qui accompagne le présent texte résume ces changements.

Voici les résultats de ces changements :

- Au Canada et ailleurs, les expéditeurs s'opposent maintenant fortement à l'entente collusoire sur les taux dans la navigation de ligne. Ils souhaitent que la *Loi sur la concurrence* s'applique à l'établissement des taux dans la navigation de ligne comme cela se fait dans les autres modes de transport.
- Les pratiques des compagnies de navigation ont changé de façon draconienne de sorte que l'importance des conférences comme on les connaissait, même en 1990, est beaucoup moins grande, surtout pour ce qui est des services dans l'Atlantique Nord et du commerce transpacifique. Elles ont souvent fait place à des accords d'une plus grande portée, comme la *Westbound Trans-Pacific Stabilization Agreement*. De tels accords réunissent généralement une plus forte proportion de transporteurs que les anciennes conférences, mais ils sont assortis de moins de « restrictions » concernant les taux réels imposés, car ils diffusent des « lignes directrices » sur les taux. En outre, les compagnies de navigation ont généralement le droit de conclure des contrats ou marchés distincts, lesquels sont confidentiels dans le cas de l'Union européenne (UE) et des États-Unis (É.-U.).
- La conclusion d'accords entre compagnies dans le but de réaliser des économies en matière d'exploitation est aujourd'hui impérative pour les lignes de navigation maritime.

Les expéditeurs ont mis fin à l'appui qu'ils accordaient au régime des conférences pour au moins trois raisons. Premièrement, les changements dans la structure et dans l'économie du secteur de la navigation de ligne étaient tels que la fluctuation probable des taux du transport maritime était devenue semblable, et non pas supérieure, à celle d'autres secteurs. Deuxièmement, les expéditeurs avaient appris depuis la déréglementation d'autres secteurs (surtout du secteur ferroviaire) que l'élimination des pratiques collectives de l'établissement des taux rendait plus avantageuses les ententes en matière de transport et les modalités qu'ils pouvaient négocier concernant les taux et les services. Troisièmement, les pratiques commerciales avaient évolué de telle sorte que les effets de l'instabilité des taux sur les marchés déréglementés se révélaient moins menaçants que par le passé. Les entreprises possédaient une expérience plus approfondie des contrats et les perspectives étaient plus sûres.

Les enjeux actuels de la réglementation

Le débat public actuel reflète les échanges qui se poursuivent sur les modifications possibles à apporter à la *LDCM* vu le contenu de la Partie 15 du Projet de loi C-14. Les enjeux dont traite le présent document sont à long terme. Deux enjeux concernent la réglementation des services de la navigation de ligne.

1. Le sort réservé aux accords d'exploitation entre lignes de navigation.
2. Le traitement de la collusion dans l'établissement des taux des services offerts par les lignes de navigation. Cela comporte deux éléments, à savoir :
 - a. Faudrait-il légaliser les pratiques des « conférences traditionnelles » en matière de fixation des taux?
 - b. Faudrait-il légaliser certains éléments constitutifs d'autres types d'accords concernant la vente de services et l'établissement de leurs taux?

Le sort réservé aux accords d'exploitation. Les expéditeurs et les lignes de navigation sont indécis quant à l'application de la *LDCM* à l'ensemble des accords d'exploitation. Les lignes craignent que, sans la *LDCM*, les accords d'exploitation puissent être assujettis aux dispositions de la *Loi sur la concurrence*. Dans leur optique, une telle crainte est justifiée car, sans la *LDCM*, les ports canadiens pourraient subir une perte de services.

Bien qu'on puisse soutenir que les accords visant à améliorer l'efficacité des fournisseurs de biens et de services sont chose courante et qu'ils sont légaux en vertu de la *Loi sur la concurrence*, les lignes de navigation affirment ne pas être prêtes à mettre en péril une alliance, par ailleurs légale, en raison du défi que comporte le fait de desservir un port canadien. Puisque, pour faire des affaires, les compagnies maritimes dépendent des accords d'exploitation intervenus entre les lignes de navigation (depuis les contrats d'affrètement de créneaux jusqu'aux alliances globales), elles estiment que la *LDCM* est indispensable à leur présence dans le secteur des services au Canada. Dans leur optique, les incertitudes du type de celles qui accompagnent les enquêtes occasionnelles du Bureau de la concurrence sont inacceptables et injustifiées. Les expéditeurs semblent souscrire à cette opinion, en principe.

Le différend actuel portant sur la *LDCM* tient à la confusion que suscite la position des compagnies de navigation, position selon laquelle les ports du Canada (et les expéditeurs) souffriraient de l'abrogation de la *LDCM*. Cette confusion pourrait être délibérée. Il m'a été difficile de trouver des personnes capables de justifier les affirmations des compagnies de navigation^[1]. La suggestion selon laquelle les ports canadiens perdraient à la fois trafic et services à la seule perspective que les compagnies de navigation n'auraient plus le droit de pratiquer la collusion à l'égard des taux n'est pas plausible. C'est ce qu'analyse la Section 4.3 du document d'accompagnement. Leur assertion selon laquelle le fait de perdre la protection des accords d'exploitation pourrait conduire à leur retrait du service est plausible, bien que peu probable; toutefois, vu le régime international de la navigation de ligne, il s'agit d'un risque auquel il n'est ni souhaitable ni nécessaire que le Canada s'expose^[2]. L'opposition actuellement exprimée par les ports et par d'autres groupes d'intérêts aurait pu se dissiper si la thèse des lignes de navigation avait été fondée exclusivement sur les effets de l'autorisation de l'établissement autonome^[3].

Il est difficile de faire des règlements précis sans tenir compte de la variété des structures et des pratiques collectives en navigation de ligne. La loi *Ocean Shipping Reform Act (OSRA)* des États-Unis et les règlements de la Commission européenne (CE) tiennent compte de la diversité des conditions, notamment les règlements 4056/86 et 870/95. Tôt ou tard, le Canada devra aborder ouvertement les divers accords conclus par les lignes de navigation. C'est la seule façon de déterminer efficacement les intérêts des diverses parties à certains types d'accord, de parvenir à des compromis et d'adopter les lois appropriées.

Le traitement de l'établissement collusoire des taux des services offerts par les lignes de navigation. Le différend entre expéditeurs et transporteurs au sujet de la liberté des transporteurs d'échanger de l'information et de fixer les taux collectivement (bien que, depuis 1987, les transporteurs aient aussi le droit d'adopter des mesures distinctes) perdue depuis 15 ans, mais il accuse de nouvelles rides. Le rôle traditionnel des conférences s'est trouvé affaibli du fait que les compagnies de navigation hors conférences ont pénétré les marchés et à cause du grave effritement de l'unité des conférences associé aux droits d'exercer des mesures distinctes, surtout dans le cas de marchés vraiment confidentiels. Il en est résulté l'élaboration de divers accords, par exemple, les accords de stabilisation.

La diversité des structures de ce secteur complique le débat qui se poursuit actuellement au Canada. Tout accord déposé en vertu de la *LDCM* constitue en droit une « conférence ». Malheureusement, bien qu'on reconnaisse occasionnellement dans le débat le rôle des accords qui, dans le transport maritime, sont considérés comme étant « hors conférence », la majorité des points de vue se limitent à ceux des « conférences ». Cela remet en question la validité des généralisations. Se heurtent à ce problème tous ceux qui tentent de comprendre les enjeux que sont le rendement de ce secteur économique et les politiques gouvernementales^[4]. Fidèle à cette optique, je ne cherche pas ici à explorer, en matière de fixation des taux, les caractéristiques particulières et les résultats possibles des accords exécutés au sein des conférences traditionnelles et à l'occasion d'accords de stabilisation.

Les lignes de navigation affirment, sans le prouver, que l'établissement collectif des taux améliore l'efficacité des services du commerce canadien. Les expéditeurs estiment que les conférences et de semblables accords en matière de fixation des taux chez les compagnies de navigation sont contraires à leurs intérêts. Si on accepte le fait que le fardeau d'obtenir une dérogation de la *Loi sur la concurrence* dépend de l'attestation d'avantages, la dérogation que prévoit la *LDCM* à l'égard de l'établissement collectif des taux devrait être abrogée. Comme l'établissement collectif des taux dans le secteur ferroviaire avant 1987, la fixation des taux par les conférences ne concorde pas avec l'importance accordée aux relations individuelles particulières entre expéditeurs et transporteurs. Une telle importance permet une meilleure prise de décisions de la part des expéditeurs et des transporteurs. À ce jour, au Canada comme aux États-Unis, les ports et les expéditeurs canadiens ont profité du régime hors conférence applicable au trafic transfrontalier^[5].

Depuis 1993, l'évolution du secteur du transport maritime de ligne et des pratiques de gestion des chaînes d'approvisionnement ont rendu désuets les accords horizontaux des conférences en matière de fixation des taux par rapport au renforcement souhaité des relations verticales entre les expéditeurs particuliers (notamment les transitaires) et les lignes de navigation. Comme de nombreux autres transporteurs, les lignes de navigation améliorent leurs services et elles vont jusqu'à se diversifier dans la logistique afin de répondre aux besoins des expéditeurs.

La pertinence du régime international

Le Comité doit étudier certains legs du passé avant de faire ses recommandations^[6]. Les voici :

- Toute recommandation en vue de modifier la politique doit tenir compte du régime international et du souhait, mais non pas de la nécessité, d'une harmonisation internationale^[7].
- Les intérêts du Canada ne sont pas semblables à ceux des autres pays, notamment les États-Unis. L'intérêt du Canada est plus évident lorsqu'il s'agit de l'efficacité des modalités commerciales, à la fois par principe et par suite d'une présence nationale limitée dans le transport maritime international, nonobstant la récente expansion de CP Navigation. Les intérêts du Canada s'opposent peut-être plus souvent à ceux des États-Unis qu'à ceux de l'UE.
- Il existe dans le traitement historique du transport maritime de solides antécédents qui rendent

difficile la distinction entre mythe et réalité. Le poids du mythe s'exerce dans les assertions à l'appui du régime des conférences.

- L'orientation des nouvelles conditions de la réglementation des conférences et des pratiques du transport maritime signifie que le fait d'éliminer la dérogation concernant l'établissement collectif des taux serait moins dramatique aujourd'hui qu'auparavant. Ces changements rendent nécessaire de réévaluer attentivement les positions traditionnelles.

La lumière sur certaines pratiques collectives

L'étude des conditions actuelles aboutit aux conclusions suivantes :

- Il n'est pas opportun de discuter des mérites des « conférences ». Il faut se pencher sur des types particuliers de pratiques et d'ententes entre institutions.
- Il existe peu d'éléments probants tangibles concernant les effets de l'établissement collectif des taux. Tout élément de preuve est énergiquement contesté.
- Lors de l'évaluation des éléments de preuve, le fardeau de la preuve incombe aux lignes de navigation qui doivent justifier une dérogation unique à l'égard des dispositions de la *Loi sur la concurrence*. Le Comité estime qu'un tel élément de preuve ne semble pas exister.

Recommandations

Je recommande au Comité d'adopter la position suivante :

Le Comité convient de la nécessité immédiate d'assurer aux expéditeurs canadiens le même accès aux taux confidentiels, et selon les mêmes modalités, que celui consenti aux expéditeurs des États-Unis en modifiant les dispositions de la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes (LDCM)*. Toutefois, le Comité constate que le Canada a aussi d'autres besoins. Le récent examen de la *LDCM* n'a pas donné lieu à l'évolution que le Comité estime nécessaire en matière de politique et de législation. Le Comité recommande l'examen intensif de la politique sur la navigation de ligne dans le but de refléter les perspectives suivantes et de remplacer la *LDCM*.

La politique sur la navigation de ligne gagnerait en efficacité si elle portait sur les avantages et sur les coûts de certaines mesures que prévoient les ententes particulières entre institutions. Cela exige un changement important par rapport à l'actuelle approche à l'égard des « conférences ». Une approche plus subtile s'harmoniserait probablement davantage avec les intérêts des expéditeurs, avec ceux des lignes et, par conséquent, des ports. Il semble qu'elle s'harmoniserait mieux que la *LDCM* avec l'approche d'autres pays.

Le cadre de l'étude d'une politique sur la navigation de ligne devrait être multinational. Il ne faut pas se contenter d'harmoniser notre politique à celle des États-Unis. Toutefois, même si le cadre de l'étude est multinational, cela n'empêche pas le Canada de mettre en œuvre une législation qui soit différente de celle qui existe dans d'autres pays. Le Canada ne devrait pas attendre l'instauration de solutions multinationales pour agir.

Le Comité exprime de sérieuses réserves concernant la pertinence pour le Canada d'étendre la dérogation de la navigation de ligne des dispositions de la *Loi sur la concurrence* aux activités de l'établissement collectif des taux. Bien que l'élimination de cette dérogation soit difficile dans le délai qu'exige l'actuelle modification de la *Loi*, il s'agit d'une question où l'examen des politiques exige une rigoureuse attention.

DOCUMENT D'ACCOMPAGNEMENT DE
LA LOI DÉROGATOIRE DE 1987 SUR LES CONFÉRENCES MARITIMES
Examen et suggestions de positions appropriées à l'intention du Comité
par
Trevor D. Heaver

I. Introduction

La *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes (LDCM)* est unique dans le domaine des transports au Canada, car elle soustrait la navigation de ligne à l'application des dispositions de la *Loi sur la concurrence*. Cela permet l'exploitation de la navigation de ligne en fonction d'accords de cartel désignés « conférences » [\[8\]](#).

Les raisons qui justifient le maintien de la dérogation des conférences à l'application des dispositions de la *Loi sur la concurrence* jalonnent la longue histoire internationale des accords de conférences. Cependant, pour les besoins du Comité d'examen, les enjeux actuels doivent s'inscrire dans la perspective de la navigation de ligne, c'est-à-dire comme faisant partie des chaînes d'approvisionnement internationales des fabricants et des distributeurs.

Par conséquent, le présent document d'accompagnement comporte quatre parties. La deuxième partie explique l'évolution des thèses favorables et défavorables aux pratiques collectives des lignes de navigation. L'adoption graduelle par les gouvernements de politiques visant à légaliser les conférences permet de situer la politique canadienne dans une perspective plus vaste. La description du modèle international permettant de légaliser et de réglementer les conférences se trouve dans la troisième partie. Les changements récents et en cours dans le secteur du transport maritime et de la logistique internationale sont exposés dans la quatrième partie. Ces changements constituent le cadre de référence immédiat qui permet d'étudier les questions dont le Comité est saisi.

II. L'évolution des thèses favorables et défavorables aux conférences maritimes

Les conférences maritimes sont nées dans la foulée du modèle réussi lors de la conférence Royaume Uni-Calcutta qui, en 1875, qui a permis de constater qu'en offrant collectivement des rabais différés aux expéditeurs, les lignes membres pouvaient les fidéliser. (La longévité des conférences n'est pas étrangère à la difficulté que représente aujourd'hui la modification des pratiques!) On accordait une grande importance à la loyauté des expéditeurs afin de limiter les effets de la féroce concurrence des taux attribuable à la surcapacité des navires. Cette surcapacité s'est maintenue grâce à la croissance rapide du transport maritime lors de l'introduction des navires à vapeur. Le régime des conférences a alors connu une rapide expansion.

Les conférences sont des accords volontaires conclus par des lignes de navigation, lesquels visent à restreindre la concurrence entre les membres et à limiter l'influence de la concurrence de la part des non-membres. Le mécanisme tient à la fixation collective des taux et à une panoplie d'accords commerciaux et d'exploitation. Selon les expéditeurs, les avantages sont des taux et des services plus stables que ceux qui existeraient autrement. L'exploitation des conférences sur une route se fait habituellement à sens unique, car les mêmes lignes peuvent ne pas offrir de services à la fois à l'arrivée et au départ. Certaines lignes empruntent des routes triangulaires ou naviguent autour du monde. Les pratiques des conférences ont graduellement changé en fonction des régimes de réglementation des pays où elles exercent leurs activités et des conditions économiques des secteurs d'activité qu'elle desservent.

Pendant de nombreuses années, la majorité des expéditeurs ont souscrit à la thèse des lignes selon laquelle, dans l'ensemble, les conférences améliorent l'efficacité du commerce. Telle était la position des expéditeurs jusque dans les années 1980; de nombreuses raisons expliquent leur soutien indéfectible aux conférences. Essentiellement, on soutenait que, sans une quelconque intervention, il était impossible de maintenir des services maritimes efficaces à cause de la propension de ce secteur d'activité à se livrer, par périodes, à une concurrence ruineuse^[9]. Voici les caractéristiques des services maritimes qui ont conduit à l'appui des conférences :

- Au mouillage, le coût marginal d'un navire qui prend un chargement pour combler une partie de sa capacité qui resterait autrement vide est très faible.
- Même dans le secteur des produits manufacturés, le commerce international fluctue au gré des saisons et selon le cycle du commerce.
- La dernière condition donne lieu à des périodes de surcapacité où les compagnies maritimes sont portées à réduire les taux.
- Le volume total du trafic n'est pas sensible aux variations du tarif-marchandises, du moins à court terme, bien qu'il soit possible de changer les dates d'expédition. Les volumes de trafic pourraient toutefois être sensibles d'une route à l'autre.
- L'intervalle entre la passation d'un contrat commercial et l'expédition des marchandises par mer est plutôt long. La fluctuation des tarifs-marchandises est un souci de plus.
- Les expéditeurs en sont venus à dépendre des régimes de réglementation.
- En dernier lieu, tant que tous les expéditeurs se trouvaient dans la même situation, ils étaient portés à ne pas s'inquiéter du niveau réel des taux.

De telles opinions, ou d'autres semblables, étaient courantes. Elles ne tiennent pas compte des éléments suivants.

- À la longue, le coût de la capacité disponible correspond au coût total. À la longue, la persistance de la surcapacité est peu probable s'il faut souvent réduire les taux jusqu'au coût marginal.
- En maintenant la concurrence sur les prix en veilleuse, les conférences favorisent celle des services, dont la disponibilité de la capacité constitue une forme. Cela est particulièrement vrai des conférences ouvertes, comme l'exigent les États-Unis pour le commerce à l'arrivée et au départ. Par conséquent, la capacité disponible et les coûts des services sont probablement plus élevés que nécessaire, ce qui exerce des effets néfastes sur les expéditeurs et sur les transporteurs.

Au cours de la dernière partie des années 1980, on a assisté à un changement dramatique dans la perception des expéditeurs. Au Canada, avant l'adoption de la version révisée de la *Loi dérogatoire de 1979 sur les conférences maritimes*, les expéditeurs croyaient que l'opposition du ministère des Affaires des consommateurs et des corporations tenait de la naïveté. Vers la fin des années 1980, les expéditeurs s'opposaient aux conférences¹⁰. À quoi doit-on attribuer ce changement d'attitude de la part des expéditeurs?

- L'expérience a modifié les perceptions. Avec la déréglementation dans les autres modes de transport, surtout dans le transport ferroviaire en Amérique du Nord, les expéditeurs ont pu constater les avantages d'une plus grande efficacité grâce aux mesures distinctes des transporteurs et des expéditeurs.
- L'érosion progressive du pouvoir des conférences sous l'effet des modifications législatives et de l'expansion des lignes maritimes de haute qualité en exploitation hors conférence a augmenté l'efficacité et la qualité des services sans diminuer le rendement des lignes. En 2001, l'élimination de l'établissement collectif des taux allait constituer pour le régime du transport maritime un changement bien moins dramatique que ce ne l'aurait été en 1980.

- Des changements se sont produits dans le secteur des services maritimes. Ce faisant, le secteur ressemble beaucoup plus aux autres. Ces changements sont abordés à la section 4.1.
- Les expéditeurs qui prennent part au commerce international sont plus aguerris qu'auparavant face aux risques. Ils ont constaté que le fait de pouvoir passer des contrats avec des transporteurs individuels permet certaines flexibilités que n'offrent pas les ententes collectives.
- La mondialisation de la concurrence rend les expéditeurs plus conscients qu'auparavant de la concurrence que leur livrent les expéditeurs étrangers. Il doivent se soucier davantage des effets des tarifs-marchandises entre les routes. Les fabricants et les détaillants qui sélectionnent leurs fournisseurs partout dans le monde sont sensibles à la diversité des taux entre les routes.

Voilà d'où provient la vaste opposition des expéditeurs aux débats sur la fixation collective des taux chez les lignes membres de conférences et le recours progressif à des ententes élargies en matière d'établissement de taux. Toutefois, il s'est révélé beaucoup plus difficile de mettre fin à cette pratique dans le transport maritime international que dans le transport intérieur. La longue et complexe réglementation internationale des conférences, qui fait l'objet de la prochaine partie du document, contribue à cette difficulté.

III. Le régime international visant à légaliser et à régir les conférences maritimes

Le régime international qui vise à légaliser et à régir les conférences soulève quatre questions. Premièrement, l'historique des enquêtes sur les conférences est très longue et la réglementation porte sur plusieurs décennies. L'acceptation de la collusion chez les fournisseurs est profondément enracinée dans leurs attitudes. Deuxièmement, la réglementation diffère grandement d'un pays à l'autre et elle reflète les intérêts particuliers de chacun. La réglementation des États-Unis en constitue un exemple. Troisièmement, la compétence des pays en matière internationale peut donner lieu à des différends. Quatrièmement, les contrastes particuliers qui existent entre la réglementation canadienne et américaine du transport maritime méritent d'être signalés.

3.1 Historique de la réglementation des conférences

Aussi loin qu'on se souvienne, les cartels ont toujours eu leurs critiques. On a périodiquement soumis leurs affaires à des enquêtes. La première enquête exhaustive a été signalée au Royaume Uni en 1909. L'enquête effectuée dans les cercles maritimes a permis de conclure que, dans l'ensemble, les conférences étaient souhaitables parce qu'elles s'accompagnaient d'une plus grande stabilité des taux dans les services. Cette position a obtenu l'appui de la majorité des expéditeurs et celui des transporteurs. Le rapport recommandait de renforcer les pouvoirs compensateurs des expéditeurs afin de réduire le risque que les conférences en abusent. Cependant, on n'en fit rien. Les conférences ont continué d'avoir leurs coudées franches en dépit d'un recours occasionnel à des pratiques largement reconnues comme étant indésirables, comme celle des « navires d'attaque »¹¹.

L'appui que les expéditeurs accordaient aux politiques visant à permettre, tout en les restreignant, les pouvoirs des conférences existait dans tous les pays. L'enquête sur les pratiques des conférences sur le marché américain a donné lieu à l'adoption de la *Shipping Act of 1916* (la Loi de 1916 sur le transport maritime). Cette mesure législative procédait comme l'avait fait l'*Interstate Commerce Act* (la loi sur le commerce entre les États) à l'égard du rail; elle exigeait le dépôt et le respect des tarifs. Elle exigeait également certaines caractéristiques structurelles et pratiques en matière d'exploitation. Par exemple, les conférences devaient faire preuve de transparence et on leur interdisait certaines pratiques, comme les rabais différés et les navires d'attaque. La législation américaine s'appliquait aux conférences assurant le trafic d'importation et d'exportation. Les préoccupations que suscitait la conduite des conférences en Australie a abouti à l'adoption d'une formule différente. Essentiellement, la politique australienne élaborée en 1929 consistait à s'appuyer sur le pouvoir compensateur des expéditeurs agissant

collectivement. Cela est devenu officiel lors de l'adoption de la Partie X de la *Trade Practices Act* (la Loi sur les pratiques commerciales) de 1966. Au Canada, malgré l'enquête de 1959 portant sur l'abus de pouvoir des conférences, ce n'est qu'en 1970 que fut adoptée la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes*. Elle est entrée en vigueur en 1971. Elle ressemblait à la loi des États-Unis. En Europe, deux incidents ont suscité l'intervention du législateur dans les années 1970. Tout d'abord, la Commission européenne devait régler le conflit qui existait entre les principes de la concurrence du Traité de Rome et l'autorisation de la collusion dans le transport aérien et maritime. La dérogation a été maintenue dans le seul cas du transport maritime, et ce, en vertu de la résolution n° 4056/86 du Conseil. En second lieu, les pays européens étaient préoccupés par les mesures que pouvaient prendre les pays en développement en vertu du code de conduite des conférences maritimes de la Conférence des Nations Unis pour le commerce et le développement, lequel fut adopté en 1974 et mis en application en 1983. Mal conçu, le code n'a jamais pu être appliqué. Toutefois, il a donné lieu à diverses initiatives d'ordre législatif, par exemple, le *British Merchant Shipping (Liner Conferences) Act* [la Loi sur la marine marchande (les conférences maritimes) britannique] de 1982. Il y avait également alors de nombreux débats sur la politique en matière de transport maritime dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹².

Les politiques sur le transport maritime ont subi d'importantes révisions au cours des années 1980 et depuis lors. Ce sont les révisions apportées par les États-Unis qui sont les plus faciles à documenter, signalées qu'elles sont par l'adoption de la *Shipping Act* (loi sur le transport maritime) de 1984 et la *Ocean Shipping Reform Act* (loi sur la réforme du transport océanique) de 1998, laquelle est entrée en vigueur en 1999. Chaque loi se faisait plus exigeante à l'égard des conférences afin d'accorder aux lignes de navigation membres une plus grande latitude dans l'établissement autonome des taux. En 1984, cela devait permettre de fixer les taux de façon indépendante, sur préavis. En 1998, la clause fut élargie de façon à exiger des conférences qu'elles autorisent les expéditeurs et les transporteurs à conclure des marchés confidentiels de façon autonome¹³. Cette dernière mesure a donné lieu à la cessation d'effet d'un certain nombre d'accords de conférences. Cependant, pour les remplacer, des mécanismes officiels se sont constitués entre les lignes en vue de l'échange d'information sur les questions relatives à l'établissement des prix par le biais de divers « accords », par exemple, le *Westbound Transpacific Stabilization Agreement*. La participation aux accords est plus généralisée qu'elle ne l'était au sein des anciennes conférences.

Le secteur du transport maritime a exercé en matière législative des pressions considérables qui, souvent, étaient coordonnées à l'action qui se menait au sein d'organismes internationaux, par exemple, le Conseil des associations nationales d'armateurs d'Europe et du Japon (CENSA). Les expéditeurs étaient par contre moins bien organisés. Les groupes officiels d'expéditeurs par pays se sont officiellement constitués relativement tard¹⁴. Ce n'est qu'en 1996 que certains conseils nationaux ont commencé à se réunir. Au début, les conseils s'occupaient principalement de négocier avec les conférences et d'exercer des pressions politiques auprès des gouvernements de leurs pays respectifs afin de faire intégrer dans les lois des aspects qu'ils estimaient nécessaires. Ils attendront les années 1980 pour modifier leur position et s'opposer à l'existence des conférences.

Cette évolution en matière législative permet d'illustrer quatre caractéristiques importantes du régime des politiques. Premièrement, l'intervention des gouvernements s'est traduite par un ensemble de mesures disparates qui autorisent l'existence des conférences maritimes. Deuxièmement, cette intervention se limite aux 40 dernières années au Canada et à une période plus courte encore en Europe. Troisièmement, l'opposition des expéditeurs aux conférences est récente et elle n'est pas bien coordonnée sur la scène internationale. En dernier lieu, tandis que les conférences se sont affaiblies sous l'effet des pressions réglementaires et économiques, les pratiques des lignes de navigation concernant

l'échange d'information sur les taux ont fait place à des accords élargis, quoique plus faibles, par exemple, en matière de stabilisation.

3.2 L'intérêt national et la réglementation des conférences

La réglementation des conférences maritimes est reliée à des aspects plus vastes de politique nationale, particulièrement dans les pays où la protection du transport maritime national est importante. Aux États-Unis, par exemple, depuis longtemps déjà, l'objectif en matière de politique ne se limite pas seulement au fait de fournir au commerce océanique des États-Unis un mode de transport efficace et économique, mais aussi d'encourager la constitution d'un transport maritime battant pavillon américain qui soit solide, efficace et capable de répondre aux exigences nationales de sécurité. Se reporter à cet égard à l'annexe 1. La vente à des propriétaires étrangers des lignes hauturières Lykes, Sea-Land et APL a affaibli la cause du transport maritime, bien que la protection des intérêts américains recueille toujours un solide appui de la part du secteur maritime. En 1998, le déplacement des intérêts en jeu devient évident par l'ajout du quatrième objectif de la politique qui est de promouvoir la croissance et le développement des exportations des États-Unis en s'en remettant davantage (davantage par rapport à quoi, on ne le dit pas!) au marché.

Des intérêts nationaux sous-tendent également les compromis qui influent sur l'adoption de la loi. *OSRA* a été une loi de compromis. Les expéditeurs ont adopté une position de repli selon laquelle il fallait mettre fin à la dérogation des conférences face à l'opposition de deux groupes d'intérêt maritimes. Le premier était constitué des lignes, notamment APL et Sea-Land. Le second exprimait les préoccupations du secteur portuaire, particulièrement les travailleurs, qui craignaient qu'un régime plus concurrentiel soit néfaste.

L'explication et l'objet de la loi américaine ne correspondent pas aux intérêts du Canada. Il n'est pas étonnant que la politique et les pratiques du Canada aient différé de celles des États-Unis par certains aspects importants. Ces différences remettent en question la nécessité pour le Canada de maintenir la parité de traitement des lignes avec les États-Unis même s'il est souhaitable, dans un régime international, d'harmoniser les pratiques.

3.3 Enjeux nationaux

Le caractère international du commerce, de la navigation de ligne et des conférences suscite des problèmes en matière de réglementation. Tandis que les États-Unis font valoir leur autorité à l'égard des conférences assurant le trafic d'importation et d'exportation, la plupart des pays le font seulement à l'égard des conférences assurant le trafic d'exportation¹⁵. Cela reflète le fait que les conférences choisissent généralement d'établir leurs bureaux dans le pays d'origine du commerce. Cela peut aussi tenir au fait que les pays se préoccupent généralement plus du traitement de leurs exportations que de celui de leurs importations. En principe, la *LDCM* vise le transport des marchandises à destination et en provenance du Canada, bien que la Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* (CELTN) soit parvenue à la conclusion que le Canada n'a aucune influence sur les activités des conférences à destination du Canada au départ de l'étranger (Vol. II, p.110).

Divers accords sont progressivement intervenus afin de promouvoir l'harmonisation des politiques maritimes et la confiance en des notions comme une concurrence libre et équitable. La plus récente de ces initiatives est la publication en 1998 des « Conclusions du Comité des transports maritimes (de l'OCDE) sur le renforcement de la compatibilité des politiques de la concurrence dans le transport maritime international de lignes régulières ». Cette initiative reconnaît la nécessité de promouvoir la compatibilité des politiques sur la concurrence.

Dans la déclaration suivante, J. Mensching de la Direction générale de la concurrence de la Commission

européenne situe lui aussi dans son contexte l'objectif de la similarité par rapport aux lois étrangères.

On soutient parfois que l'application des règles que la Commission a adoptées en matière de concurrence mène à un conflit de lois avec des pays tiers ou, du moins, qu'elle pourrait y donner lieu. Ceux qui font valoir de tels arguments semblent considérer que le simple fait que des régimes légaux différents coexistent constitue un conflit de lois. Toutefois, il n'en est rien. Il y aurait « conflit » de lois seulement si les règles de la CE exigeaient que les armateurs contreviennent aux lois d'un pays tiers ou vice versa. Un tel conflit n'est jamais survenu. En outre, le Comité des transports maritimes de l'OCDE a examiné attentivement la question de la compatibilité entre des régimes concurrentiels différents et il lui a été impossible de trouver un seul exemple d'une décision ou d'une mesure de la Commission qui ait donné lieu à un conflit de lois¹⁶.

3.4 Comparaison entre la réglementation de l'activité maritime du Canada et des États-Unis

Il existe nombre de différences importantes entre l'actuelle réglementation des conférences au Canada et aux États-Unis. Sont abordées ici les intransigeances traditionnelles les plus importantes de la réglementation des États-Unis, l'institution de marchés confidentiels conformément aux dispositions de l'*OSRA*, le traitement des accords sur la fixation des taux hors conférence et le traitement du trafic international transfrontalier.

Avant l'adoption de l'*OSRA*, la sévérité des contraintes qui s'exerçaient sur les forces du marché comportait deux différences fondamentales. Premièrement, tandis que les États-Unis imposaient à toutes les lignes certaines obligations, par exemple, concernant le respect des tarifs, le Canada ne réglementait que les lignes faisant partie de conférences. Les autres lignes n'étaient pas réglementées¹⁷. Cette différence peut s'expliquer par la préoccupation que fait naître aux États-Unis la concurrence qui pourrait agir négativement sur l'industrie maritime battant pavillon américain. En second lieu, aux États-Unis, la Federal Maritime Commission (commission maritime fédérale) (FMC) administre une politique rigoureuse qui n'existe pas au Canada. Par conséquent, au Canada, les concessions tarifaires sont souvent accordées également aux transporteurs en contravention du règlement tarifaire et des règles des conférences. Les lignes de navigation membres de conférences ne sont pas réglementées; les accords font l'objet d'un dépôt¹⁸. Ces différences ont pour résultat que, avant l'avènement de l'*OSRA*, la réglementation des conférences et de la navigation de ligne était en général beaucoup moins contraignante au Canada qu'aux États-Unis.

Grâce à l'*OSRA*, les États-Unis sont parvenus à donner en grande partie libre cours aux forces du marché en exigeant que les conférences accordent aux lignes individuelles le droit de conclure des marchés confidentiels sans que la conférence puisse en suggérer les modalités. Le Canada avait proposé une telle condition en vue de la révision de la *LDCM* en 1987, mais il a dû battre en retraite vu les vigoureuses objections des lignes de navigation internationales. La liberté de conclure des marchés confidentiels constitue un précieux attribut du marché américain, particulièrement, mais non pas exclusivement, de la part des expéditeurs. Il s'agit d'un régime que les expéditeurs souhaitent voir adopter au Canada et qui recueille un appui généralisé.

Les accords entre lignes prennent des formes variées. Seulement certains sont reconnus comme constituant des « conférences ». La loi américaine protège explicitement une vaste gamme d'accords, notamment les soi-disant accords de « stabilisation » susceptibles d'être assortis, en matière de non-commercialisation, de lignes directrices établies en fonction de la capacité et des taux. Quand des accords sont déposés au Canada, ils sont considérés comme étant des accords de « conférences ». Certains accords entre lignes visent des économies d'exploitation, comme ceux sur l'affrètement à compartiment, les accords sur le partage de la capacité et les accords courants concernant des alliances.

Ils permettent d'accroître l'efficacité et l'étendue des services que les lignes individuelles peuvent offrir aux expéditeurs. Toutes les parties reconnaissent qu'ils sont souhaitables, et les attentes liées à leur statut juridique devraient être claires. La possibilité que des accords contiennent des éléments contraires à l'efficacité existe de sorte que l'autorisation des dérogations commande la prudence. Le rôle des soi-disant accords de stabilisation est controversé. Ils permettent d'organiser la non-commercialisation de l'exploitation en fonction de la capacité et ils ont permis aux lignes directrices sur la fixation des prix d'être acceptées partout. Comme on reconnaît généralement qu'ils intéressent à la fois les lignes membres et non-membres des conférences (pour utiliser la terminologie maritime courante), ils gèrent sur une route donnée un pourcentage beaucoup plus élevé du trafic que ce qui est normalement considéré comme étant un « trafic de conférence ». Les dispositions prises par l'Union européenne concernant les accords se trouvent dans le règlement n° 870/95. Cette dernière mesure autorise la rationalisation des services au moyen d'ententes techniques, d'exploitation et commerciales, mais non pas la fixation des taux. C'est un modèle que le Canada devrait suivre de près et qu'il pourrait souhaiter imiter. La réglementation a fait l'objet d'un examen après cinq ans, puis on l'a réinstituée en avril 2000 après y avoir apporté des modifications mineures.

En dernier lieu, il convient ici de reconnaître le statut du trafic transfrontalier des lignes membres des conférences maritimes. Il s'exerce en fonction des conditions des lignes ne faisant pas partie des conférences parce qu'il existe aux États-Unis et au Canada des accords de conférences différents. Cette situation a bien servi les lignes de navigation utilisant les ports de l'est du Canada. À ce jour, cette situation n'a pas permis à Vancouver de surmonter les inconvénients traditionnels quand elle livre concurrence sur les marchés des États-Unis, mais elle peut gagner en valeur à mesure que s'y améliore le profil des services. Transports Canada signale que « une proportion importante du trafic des conférences s'effectue à des taux fixés en dehors des conférences...¹⁹ » Il va de soi que les taux sont établis par rapport aux tarifs des conférences américaines, lesquelles comprennent maintenant les marchés confidentiels individuels. L'existence de ce trafic hors conférence est très pertinent dans le cas de la thèse selon laquelle au Canada, l'élimination des conférences influencerait sur les routes du trafic et nuirait aux intérêts du pays. On aborde cette question à la section 4.3.

3.5 Répercussions du régime international selon le Comité d'examen

Le régime international visant à légaliser et à réglementer les conférences a, selon le Comité, les quatre conséquences suivantes :

- Toute recommandation en vue de modifier la politique doit tenir compte du régime international et du souhait, mais non pas de la nécessité, d'une harmonisation internationale²⁰.
- Les intérêts du Canada sont différents de ceux d'autres pays, notamment les États-Unis. Le Canada s'intéresse davantage à l'efficacité des conditions commerciales par principe et par suite de sa présence limitée dans le transport maritime international, nonobstant la récente expansion de CP Navigation. Les intérêts du Canada sont probablement plus souvent en conflit avec ceux des Américains qu'avec les intérêts de l'UE.
- Il existe une riche tradition de précédents historiques dans le traitement de la navigation de ligne, ce qui rend difficile de distinguer entre mythe et réalité. Le poids des mythes se trouvent dans les affirmations à l'appui du régime des conférences.
- L'orientation que prend le caractère évolutif des circonstances dans la réglementation des conférences et des pratiques du transport maritime signifie que les effets de l'élimination de la dérogation concernant la fixation collective des taux seraient moins dramatiques aujourd'hui qu'ils ne l'auraient été auparavant. Le changement appelle une prudente réévaluation des positions traditionnelles.

IV. Changements récents dans le transport maritime et dans la logistique internationale

L'évolution du secteur de la navigation de ligne et des besoins des expéditeurs est une question importante dont il faut tenir compte. Il importe également d'étudier comment les modifications des dispositions de la *LDCM* peuvent influencer sur les services dans les ports canadiens.

4.1 Les nouvelles caractéristiques de la navigation de ligne

La navigation de ligne évolue de nombreuses façons, ce qui invalide progressivement la cause de l'établissement collectif des taux. Les changements concernent la structure de coûts des lignes, la taille des lignes individuelles, la qualité des services offerts hors conférences, les rapports qu'entretiennent les lignes entre elles en matière d'exploitation et la nature de leurs stratégies commerciales.

4.1.1 La structure de coûts des lignes. La structure de coûts du secteur de la navigation de ligne s'est radicalement modifiée au cours des vingt dernières années, surtout dans le cas des échanges commerciaux en Amérique du Nord. Le pourcentage des coûts des lignes dans l'exploitation des navires a progressivement chuté pour atteindre à peu près 20 % à mesure que la conteneurisation se développait. Par conséquent, la thèse des lignes concernant les effets des prix planchers attribuables aux très faibles coûts marginaux des navires au mouillage a moins de poids. Le secteur du transport maritime n'a pas plus de problème à cet égard que les sociétés d'aviation, les hôtels et de nombreux secteurs économiques.

4.1.2 La taille des lignes de navigation. Face aux pressions de la mondialisation et à la concurrence plus vive qui l'accompagne, les lignes ont choisi de réagir en faisant preuve de plus d'agressivité dans leurs efforts pour réaliser des économies d'échelle et pour mettre à la disposition des expéditeurs des services ayant une portée géographique plus étendue. Le résultat se trouve illustré par la stratégie de CP Navigation qui, de transporteur spécialisé, important seulement dans l'Atlantique Nord, est devenu le sixième plus grand transporteur du monde. Ses lignes, qui portent chacune leur bannière, constituent un réseau mondial. La Société a progressé à la faveur d'une série d'acquisitions spectaculaires (peut-être aidée en cela par sa position au sein de CP Limitée). Mentionnons également, pour illustrer l'expansion fulgurante des lignes, la fusion de P&O et Nedlloyd, l'acquisition de Sea-Land par Maersk et celle d'APL par Neptune Orient Line (NOL). Ce ne sont là que les exemples les plus probants d'une tendance généralisée. Une des conséquences en est que le nombre de lignes sur les routes a généralement décliné, par exemple, celle de l'Asie vers l'Amérique du Nord qui comptait 40 lignes en 1984, n'en réunit plus que 20 en 1994.

4.1.3 La qualité des services à l'extérieur des conférences. Il y avait auparavant deux types de lignes ne faisant pas partie des conférences. Les deux exigeaient, en matière d'établissement des taux, une totale liberté pour se tailler une part de marché. Premièrement, il y avait les nouvelles lignes qui aspiraient à devenir rapidement d'importants transporteurs de qualité, par exemple, Sea-Land. L'autre catégorie regroupait les transporteurs économiques, les navires et les services de qualité inférieure qui livraient une concurrence essentiellement fondée sur les taux; les lignes soviétiques entraient dans cette catégorie. Au cours des 20 dernières années, une nouvelle catégorie a vu le jour. Les lignes appartenant à des intérêts asiatiques, par exemple Evergreen, ont particulièrement bien réussi leur expansion, grâce à des navires de bonne qualité et à des services fiables. Souvent, elles sont demeurées hors conférences. Elles ont réduit les écarts entre les services des non-membres et des membres. L'existence de services de qualité offerts par des lignes ne faisant pas partie des conférences a eu pour résultat de réduire, de 1994 à 1997, le nombre absolu et le pourcentage du trafic transporté par des lignes membres de conférences²¹.

4.1.4 Les alliances et autres accords d'exploitation. Les compagnies de navigation subissent de la part des grands expéditeurs des pressions considérables afin qu'elles se donnent les moyens de répondre à l'ensemble de leurs besoins. Pour ajouter à leurs services rapidement sans devoir investir d'énormes capitaux, les compagnies de navigation se sont engagées dans diverses ententes d'exploitation avec

d'autres transporteurs. Il s'agit de contrats d'affrètement de créneaux en vertu desquels une compagnie se contente de passer avec une autre un contrat concernant une certaine capacité (place pour conteneur) et un partage de capacité par lequel les lignes de navigation s'échangent de la capacité sur certaines routes. Les alliances entre lignes constituent une stratégie plus complexe, souvent d'une portée mondiale, laquelle prévoit que les lignes se livrent à des échanges en partageant l'obligation de fournir des navires. Chaque ligne conserve des droits distincts en ce qui concerne la commercialisation et l'établissement des taux. Ces accords ont contribué à réduire le nombre des navires requis et, souvent, ils permettent d'économiser sur l'équipement et les installations terminales. Ils ont aussi réduit l'écart des coûts entre les lignes et, bien que ces dernières soient autonomes en matière de commercialisation, ils ont diminué l'étendue de la différenciation des taux.

4.1.5 La stratégie commerciale des lignes de navigation. Le cadre à l'intérieur duquel les expéditeurs acquièrent des services de transport est devenu progressivement plus complexe au cours des quarante dernières années. Les taux de fret ont perdu de l'importance au profit des niveaux de services offerts. L'évolution à une approche intégrée englobant diverses sociétés a été lente à se constituer, mais le concept de la gestion d'une chaîne d'approvisionnement est solidement ancré et son application s'étend. Tout comme la stratégie commerciale des expéditeurs a changé, ainsi en est-il de celle des compagnies de navigation. Elles cherchent à se positionner comme les fournisseurs des chaînes d'approvisionnement des expéditeurs. Pour CP Navigation, cela signifie qu'actuellement le transporteur maritime va, dans la mesure du possible, jusqu'à offrir des services de porte à porte. Pour de nombreux transporteurs, cela signifie s'engager dans les services de logistique. Parmi les chefs de file de cette évolution, mentionnons Maersk Sealand, NOL et P&O Nedlloyd. À mesure que les sociétés gagnent en importance et qu'elles perfectionnent leurs rapports avec les transporteurs, la probabilité de faire face à des taux particulièrement instables dans le domaine de la navigation de ligne s'estompe.

4.2 Les besoins des expéditeurs en matière de logistique

L'adoption par les expéditeurs des pratiques de gestion associées aux chaînes d'approvisionnement signifie que leurs attentes à l'égard des transporteurs se modifient. Le tarif-marchandises devient négligeable tandis que les niveaux de service gagnent en importance. Les relations à long terme deviennent plus importantes et celles à court terme conviennent de moins en moins. Il est vrai que ce changement obtient une plus grande reconnaissance par écrit et en parole qu'il pourrait en recueillir par la conclusion d'ententes concernant l'organisation du fret. La pertinence des changements varie également selon les marchandises et les valeurs des sociétés et des personnes. Toutefois, la tendance existe bel et bien.

Les marchés confidentiels passés avec des transporteurs individuels représentent certes pour les expéditeurs un intérêt de taille. La durée, le tarif et les conditions de services de ces marchés sont plus susceptibles d'être définis en fonction de leurs besoins. De plus en plus, les expéditeurs cherchent à engager avec les lignes des relations verticales de nature incompatible avec les accords de fixation de taux horizontaux que préconisent les conférences²².

Les lignes de navigation pourraient profiter de l'élimination de l'établissement collectif des taux, mais en même temps, l'existence d'accords inter-conférences incite les gestionnaires des lignes et des expéditeurs à adopter une vue étroite. On attribue au président du Groupe Nol, Fleming Jacobs, la déclaration récente selon laquelle les expéditeurs et les transporteurs océaniques font erreur quand ils s'attachent surtout aux négociations annuelles étroites concernant les taux des marchandises au lieu de rechercher les occasions d'améliorer l'efficacité globale de la chaîne d'approvisionnement²³. Un changement de mentalité de la part des transporteurs et des expéditeurs s'est révélé une importante source de profits à la faveur de la déréglementation des services du transport intérieur. Cela pourrait aussi se produire dans le cas de la navigation de ligne.

Il convient également de signaler à cet égard que les transporteurs canadiens, européens et américains (ces derniers, à l'exception du compromis intervenu avec les intérêts nautiques en faveur d'OSRA, leur gain maximal) s'opposent à la prolongation de la tolérance à l'égard de l'établissement collectif des taux par les lignes de navigation. Pourquoi font-ils erreur sur le transport maritime quand ils avaient raison (quand ils sont devenus favorables à la concurrence) au sujet de chacun des autres modes de transport?

4.3 La concurrence et l'organisation du trafic maritime

Les expéditeurs, notamment les transitaires, ont la main haute sur l'organisation du trafic maritime. Ils sélectionnent les routes en fonction des transporteurs qui offrent la meilleure combinaison de taux et de conditions de services. Ils décident des routes en choisissant le transporteur et en spécifiant le port de déchargement même s'il en existe d'autres. Si un expéditeur ne spécifie pas de port de déchargement, la ligne peut alors choisir le port en fonction du taux et des conditions de services. Dans quelle mesure peut-on alors considérer comme plausible la proposition selon laquelle « L'abolition par le Canada de la dérogation, sans que les autres, plus particulièrement les Américains, ne le fassent, entraînerait vraisemblablement une augmentation du tonnage des cargaisons pour les ports américains au détriment des ports canadiens due à un déséquilibre de la protection antitrust. Présentement, l'abolition de la *LDCM* aurait une incidence économique négative sur les expéditeurs, les chemins de fer, les entreprises de camionnage et les ports canadiens²⁴ »

Les chargements que font actuellement transiter dans les ports canadiens des lignes membres de conférences sont soit transportés à destination ou en provenance d'emplacements au Canada selon les conditions fixées par les conférences, soit, comme le signale la section 3.4, transportés en fonction de conditions autres que celles des conférences à destination ou en provenance d'un lieu aux États-Unis. Quels seraient les effets de l'abolition par le Canada de la dérogation accordée aux conférences concernant l'établissement collectif des taux? Le trafic des États-Unis qui transite par un port canadien ne serait pas touché; il est déjà exclu du régime des conférences. Même en faisant l'hypothèse irréaliste que ceux qui régissent l'organisation du trafic canadien préféreraient le régime des conférences, cela n'inciterait nullement les expéditeurs à modifier l'organisation du trafic. Il n'y aurait pas de conférences au Canada, à cause de l'abolition de la dérogation concernant l'établissement collectif des taux, et la situation serait la même partout aux États-Unis, à cause de son caractère transfrontalier. Puisque les expéditeurs sont majoritaires dans l'organisation du trafic et qu'ils s'opposent à l'établissement collectif des taux, il est illogique de croire qu'ils chercheront un moyen d'organiser le trafic en fonction du régime des conférences²⁵. J'en conclus que la proposition faite par Transports Canada ne peut se fonder sur la réorganisation du trafic par les expéditeurs. Sans compter que ce sont les expéditeurs qui régissent l'organisation du fret. Les lignes de navigation se rendent dans les ports où elles peuvent offrir aux expéditeurs des services et des taux attractifs.

L'argument de Transports Canada diffère de celui que fait valoir la Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* (CELTN). Dans son rapport, le Ministère soutient que les spéculations vont bon train sur le fait que, en Amérique du Nord, l'abolition de la *LDCM* obligerait les principaux transporteurs membres de conférences à faire escale dans les ports américains, et ce, aux dépens des ports canadiens. Bien qu'il s'agisse là d'une possibilité, rien n'indique que des transporteurs aient cette intention. (CELTN, Vol II, p.110). Comme aucune raison valable ne permet de s'attendre à ce que les expéditeurs fassent transiter leur fret ailleurs que par les ports canadiens, qu'est-ce qui « forcerait » les principaux transporteurs appartenant à des conférences à utiliser les ports des États-Unis?

Une ligne de navigation pourrait être « forcée » de cesser de desservir un port canadien pour deux raisons. La première serait une intensification de la concurrence, ce qui entraînerait une chute des taux ou une réduction de la part de marché. Puisqu'il n'existe déjà pas de barrière à l'entrée dans le secteur,

une augmentation significative du nombre des lignes semble très improbable. On peut prévoir que les lignes de navigation trouveront plus avantageux de pénétrer un service de conférence qu'un service libre. Si les lignes appartenant à des conférences font valoir que les taux chuteraient à tel point que cela les obligerait à abandonner ce service, cela signifierait que les expéditeurs paient le prix fort pour disposer d'une capacité excédentaire. Les lignes de navigation ne peuvent gagner sur les deux tableaux. Soit que l'établissement collectif des taux ne réduit pas la concurrence de façon significative, et alors son absence n'influerait pas sur les lignes. Soit que la fixation collective des taux n'a aucune incidence sur la concurrence, comme dans d'autres secteurs économiques, et alors la clientèle y trouverait son compte. En outre, si les taux devaient chuter, les expéditeurs en profiteraient et l'ensemble du trafic qui, par suite, transite par les ports canadiens pourrait augmenter parce que le trafic américain qui s'y déplacerait serait plus important. Voilà donc une raison valable pour la politique canadienne de se démarquer de la politique américaine.

La seconde cause possible du départ « forcé » des lignes tient à d'autres effets de « l'abolition de la *LDCM* ». Les lignes font valoir que cela remettrait en doute la légalité d'un large éventail des accords d'exploitation. Bien qu'on puisse soutenir que les accords permettant aux prestataires de services et aux fournisseurs de marchandises de gagner en efficacité sont légion et qu'ils sont légaux en vertu des dispositions de la *Loi sur la concurrence*, les lignes affirment qu'elles pourraient renoncer au risque de mettre en péril une alliance, par ailleurs légale, par suite du défi associé au fait de desservir un port canadien. Puisque les sociétés de navigation de ligne dépendent des accords d'exploitation intervenus entre les lignes (accords allant des contrats d'affrètement de créneaux aux alliances mondiales) pour exploiter leur entreprise, elles considèrent la *LDCM* indispensable à leur présence dans les services au Canada. Elles estiment que les incertitudes comme celles qui accompagnent les occasionnelles enquêtes du Bureau de la concurrence sont inacceptables et inappropriées. Dans la mesure où la préoccupation concernant les effets sur les accords d'exploitation sous-tend la thèse des lignes qui sont membres de conférences, les ports et les expéditeurs pourraient appuyer les lignes. Toutefois, l'opposition actuellement exprimée par les ports et certaines autres parties intéressées se dissiperait peut-être si l'argument des lignes se fondait exclusivement sur les effets de l'autorisation de l'établissement autonome des taux. Voilà pourquoi les lignes ont intérêt à ne pas présenter d'arguments précis et clairs. Le fait de retirer aux lignes le droit particulier de conclure des ententes collusoires sur les taux sans faire obstacle aux accords d'exploitation pourrait tout de même les inciter à faire valoir des arguments fondés sur la menace d'enquêtes de la part du Bureau de la concurrence, sur des questions de fixation de taux. C'est là un risque auquel toutes les entreprises font face; c'est dans l'ordre des choses! Il semble peu probable que cela constitue un argument de poids.

Annexe 1

Déclaration de politique des États-Unis modifiée par la *Ocean Shipping Reform Act de 1998*

Cette loi a notamment pour objectifs –

- 1) d'établir un processus réglementaire non discriminatoire visant le transport maritime public des marchandises dans le cadre du commerce extérieur des États-Unis, et ce, avec un minimum d'intervention gouvernementale et de charges réglementaires;
- 2) d'instituer, pour le commerce océanique des États-Unis, un système de transport efficace et économique qui soit, autant que possible, en harmonie avec les pratiques du transport maritime international et qui réponde aux besoins à cet égard;
- 3) de favoriser le développement d'une flotte de ligne battant pavillon américain qui soit capable de répondre aux besoins des États-Unis en matière de sécurité nationale;
- 4) de promouvoir la croissance et le développement du marché des exportations des États-Unis grâce au transport océanique concurrentiel et efficace et en s'en remettant davantage aux forces du marché.

[•] Trevor Heaver est professeur émérite à l'université de la Colombie-Britannique. On peut le joindre au numéro de téléphone (604) 738-6152 ou à l'adresse électronique tdheaver@hotmail.com

^[1] Cet argument a été signalé, mais non pas expliqué, par le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, dans un document intitulé *La concurrence dans les transports – Regard sur la politique et la Législation*, 1993, vol. II, p.110 et par Transports Canada dans *Document de consultation*, 1999, p. 10.

^[2] Le traitement distinct du transport maritime se justifierait par la forte incidence des accords de coopération dans le secteur de la navigation de ligne, par la fréquence élevée des changements apportés aux accords et par la généreuse dérogation dont ils jouissent dans d'autres pays.

^[3] Le fait de retirer aux lignes de navigation le droit particulier de se livrer à la collusion à l'égard des prix sans interdire les accords d'exploitation pourrait toujours inciter les compagnies de navigation à faire valoir des arguments fondés sur la menace d'enquêtes de la part du Bureau de la concurrence en matière de fixation des prix. C'est là un risque auquel toutes les entreprises sont exposées; cela est dans l'ordre des choses!

^[4] Les cercles maritimes et la documentation gouvernementale d'autres pays utilisent abondamment une terminologie particulière à ce type d'accord sectoriel. Le contraste ne fait que compliquer la comparaison entre la politique du Canada et celle d'autres pays.

^[5] Transports Canada signale que « ces taux s'appliquent à toutes les cargaisons passant la frontière entre le Canada et les États-Unis même si l'exploitant est membre d'une conférence. » *Document de consultation*, juillet 1999, p. 5. Après vérification auprès de deux cadres supérieurs de lignes qui se livrent à un intense commerce transfrontalier, je n'ai obtenu qu'une confirmation provisoire que le trafic acheminé au moyen d'un connaissance en direction ou en provenance des États-Unis et qui transite par un port canadien n'est assujéti ni à la *LDCM*, ni à l'*OSRA*. Chaque cadre a indiqué devoir obtenir l'opinion d'un conseiller juridique pour être certain de la situation du trafic que prévoit la *LDCM*. Voilà qui en dit long sur la pertinence de la *LDCM*.

^[6] Pour obtenir plus de précisions, se reporter aux sections II et III du document d'accompagnement.

^[7] Toutefois, on pourrait signaler que la normalisation par rapport aux É.-U. que préconisent actuellement les lignes de navigation est très sélective dans son application et qu'elle consolide leur intérêt à l'égard d'un régime de statu quo.

^[8] Lors de leur dépôt en application de la *LDCM*, les accords signifient que les participants sont membres d'une conférence aux termes de la *LDCM*, mais certains accords seraient autrement désignés et existeraient en vertu des lois d'autres pays.

^[9] On doit se rappeler que la réglementation du camionnage a obtenu un large appui pendant de nombreuses années parce qu'on craignait les excès de la concurrence et que, jusqu'en 1987, l'établissement collectif des taux a été autorisé et, dans certains cas, imposé aux sociétés ferroviaires canadiennes en vertu d'une loi.

¹⁰ Cela constituait un revirement mondial. Par exemple, le British Shippers' Council déclarait en 1987 que l'acceptation traditionnelle et l'appui du régime des conférences cédait progressivement le pas à une philosophie davantage axée sur le marché. U.S. Federal Maritime Commission, Section 18, *Report on the Shipping Act of 1984*, septembre 1984, p. 144.

¹¹ Les membres des conférences choisissaient collectivement de faire mouiller des navires d'attaque de façon que cela coïncide avec le calendrier d'un « non-membre ». On réduisait les taux pour s'assurer de fidéliser le trafic au sein de la conférence.

¹² Il est étonnant que, au Canada, les mémoires sur le transport maritime invoquent maintenant le fait que 70 pays adhèrent au code pour prouver le large appui international que recueillent les conférences. En fait, le code est né par suite des préoccupations générales que soulevaient les pratiques des conférences et les intérêts des pays en développement à l'égard de la clause sur le partage du fret qui avait pour but de promouvoir la navigation battant le pavillon de leur pays. Les pays industrialisés ont adhéré au code en légitime défense contre le partage du fret. Le Canada n'en a pas été signataire.

¹³ Cela rendait la loi américaine conforme à l'opinion des membres de la Direction de la concurrence de l'UE selon laquelle le fait pour les conférences d'interdire les contrats d'exclusivité limitée individuels allait à l'encontre du règlement n° 4056/86 de la CE. Le Canada avait proposé une telle condition dans le cadre de sa révision de la *LDCM* de 1987, mais il avait reculé devant les solides objections des lignes de navigation internationales.

¹⁴ Voici les années où se sont constitués les groupes d'expéditeurs : le Australian Shippers' Council, 1972; le Canadian Shippers' Council, 1966; le British Shippers' Council, 1955 et le European Shippers' Council par la suite; c'est seulement dans les années 1990 que la US National Industrial Transportation League a commencé à exercer un solide leadership dans ce pays.

¹⁵ En 1964, le Royaume Uni a adopté une loi qui autorisait le gouvernement à interdire aux sociétés de donner suite à certaines exigences de la Federal Maritime Commission (la commission maritime fédérale) des États-Unis.

¹⁶ J. Mensching, directeur, Direction générale de la concurrence, Commission européenne, *Liner shipping: Examining the development and impact of European legislation*, allocution prononcée lors de la conférence internationale sur la conteneurisation à Londres, le 22 mars 2000 (traduction libre).

¹⁷ On n'envisage pas d'établir la parité en réglementant les lignes qui ne sont pas membres de conférences!

¹⁸ On n'envisage pas d'obtenir la parité en mettant de l'ordre dans les taux des lignes qui sont membres des conférences!

¹⁹ Transports Canada, *Document de consultation, LDCM*, juillet 1999, p.5. Le *document préparatoire* du Groupe de travail des transporteurs concernés du Comité permanent sur les transports, avril 2001, signale que, sur les routes d'Europe, le nombre des chargements en provenance des États-Unis excède celui des chargements en provenance du Canada dans une proposition d'au moins 65/35.

²⁰ Toutefois, on pourrait signaler que l'actuelle promotion de la normalisation avec les États-Unis de la part des lignes se révèle très sélective dans son application et qu'elle renforce leur intérêt à l'égard d'un régime fondé surtout sur le statu quo.

²¹ *Document de consultation*, 1999, de Transports Canada présente, dans le Tableau 1, des données qui révèlent que la quote-part du trafic transporté par des lignes membres des conférences s'établissait à 54,5 % en 1994 et à 46,3 % en 1997. Ces chiffres gonflent le trafic transporté aux taux établis par les conférences parce que les lignes qui font partie de conférences transportent un fort trafic à tarif libre et transfrontalier. En 1997, il est possible que ces données aient sous-évalué le trafic confié aux transporteurs conformément aux ententes déposées, car il est probable qu'elles aient été recueillies en fonction des définitions habituelles du régime des conférences et non pas en fonction des documents déposés en conformité avec les dispositions de la *LDCM*. En 1997, cette dernière situation n'est peut-être plus significative.

²² Les marchés confidentiels verticaux peuvent également servir les intérêts des lignes. Les recherches qui ont précédé la mise en application de la loi *OSRA* ont révélé qu'après s'y être d'abord opposées, les lignes de navigation prévoyaient que les marchés confidentiels serviraient leurs intérêts; se reporter à N. Shashikumar, « The U.S. Ocean Shipping Reform Act » dans *Liner Shipping: What's Next*, actes de la conférence d'Halifax de 1999, International Association of Marine Economists, p. 16.

²³ American Shipper (2001), "APL's Jacobs calls for wider, long-term logistics contracts," *Shipper Newswire*, ShippersNewsWire@shippers.com, 8 mars 2001.

²⁴ Transports Canada, *Document de consultation, LDCM*, juillet 1999, p.10.

²⁵ Cela serait possible seulement si le trafic des États-Unis qui transite actuellement par le Canada passait sous le régime des conférences. Toutefois, dans les ports canadiens, le trafic transite déjà par choix dans un régime hors conférence!