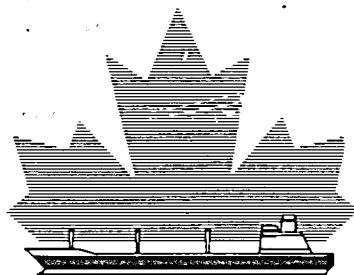


# **LE COMMERCE ET LES OBSTACLES AU TRANSPORT**

**QUELLE EST LA SOLUTION?**

**Pour discussion à une  
série de séminaires régionaux coparrainés par**

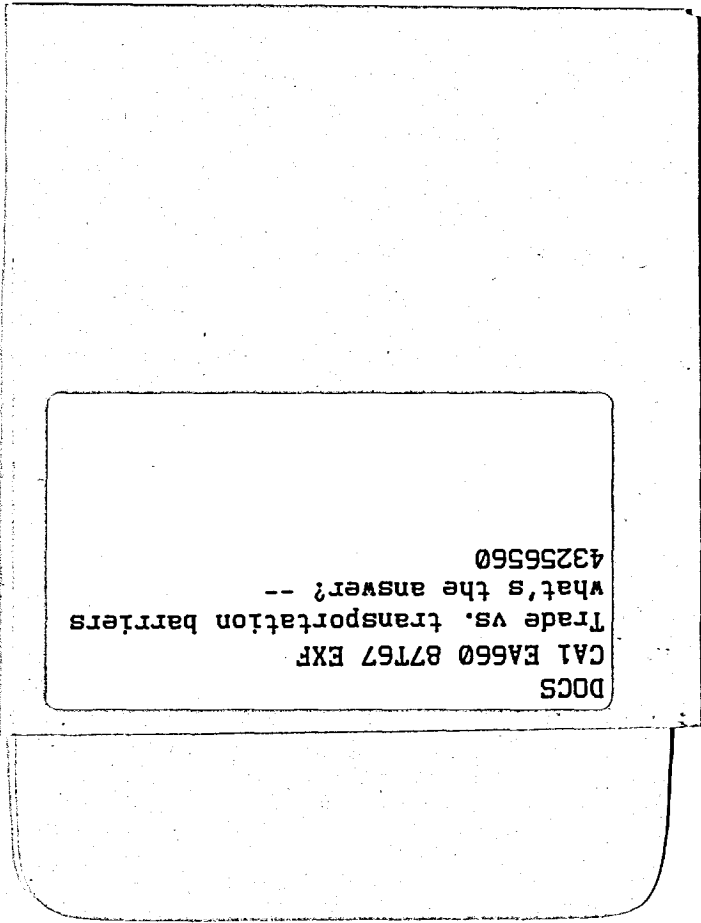


**La Coalition des exportateurs  
sur la politique de transport  
maritime du Canada**

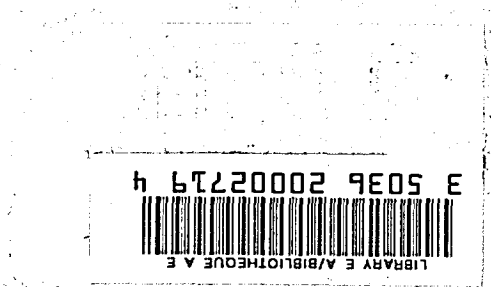


**La Secteur de l'expansion du  
commerce extérieur, ministère  
des Affaires extérieures**

**CANADA 1987**



DOCS  
CA1 EA660 8767 EXP  
Trade vs. transportation barriers  
what's the answer? --  
43256560



## TABLE DES MATIÈRES

	Préface .....	Pg 2
I	Commerce et transport .....	Pg 3
II	Évolution du transport maritime .....	Pg 5
III	Restrictions et discrimination .....	Pg 7
IV	Effets de la discrimination sur le commerce canadien .....	Pg 9
V	Approches d'une réponse canadienne .....	Pg 11
	Postface .....	Pg 15
	Ouvrages suggérés .....	Pg 16

43-256-561

## PRÉFACE

La Coalition des exportateurs sur la politique de transport maritime du Canada a été formée en 1984 pour veiller à ce que les intérêts commerciaux internationaux du Canada soient bien compris et pris en compte dans l'étude des politiques de transport maritime.

Étant donné les signes de plus en plus évidents de perturbation de la navigation maritime dans un certain nombre de courants de trafic canadien avec le monde en développement, la Coalition organise cette série de séminaires regroupant importateurs et exportateurs de toutes les régions du Canada pour trouver des solutions commerciales à ces problèmes liés au transport.

Les apports régionaux seront coordonnés et présentés à une conférence finale qui se tiendra à Ottawa, le 4 juin 1987.

Le ministre du Commerce extérieur a accepté d'appuyer l'initiative en coparrainant la série de séminaires et la conférence dont l'objectif est de soumettre aux ministres les préférences des industries quant aux moyens les plus appropriés que le gouvernement canadien pourrait adopter compte tenu de l'évolution de la situation internationale.

Les pages qui suivent esquissent la portée des problèmes à discuter en atelier à chaque séminaire. Les présidents d'atelier encourageront les participants à identifier et à discuter les questions clés qui émergeront de l'examen des diverses mesures discriminatoires actuellement rencontrées par les Canadiens qui font du commerce avec l'étranger.

Les approches possibles seront discutées, et on examinera les incidences pour les actuelles politiques du Canada en matière de commerce et de transport. Les présidents d'atelier transmettront les recommandations consensuelles des cinq séminaires régionaux à la Conférence finale qui se tiendra à Ottawa, où d'autres participants intéressés, dont des exportateurs, importateurs et transporteurs nationaux, discuteront de leurs constatations et adopteront des recommandations nationales qu'ils soumettront aux ministres.

## COMMERCE ET TRANSPORT

La plupart des Canadiens comprennent l'importance nationale du **commerce**. Les statistiques montrent que le commerce extérieur compte pour plus de 30 pour cent du revenu national. Plus de 3 millions d'emplois canadiens dépendent de l'exportation. Tous les secteurs de notre économie et toutes nos régions sont affectés par la performance de notre commerce.

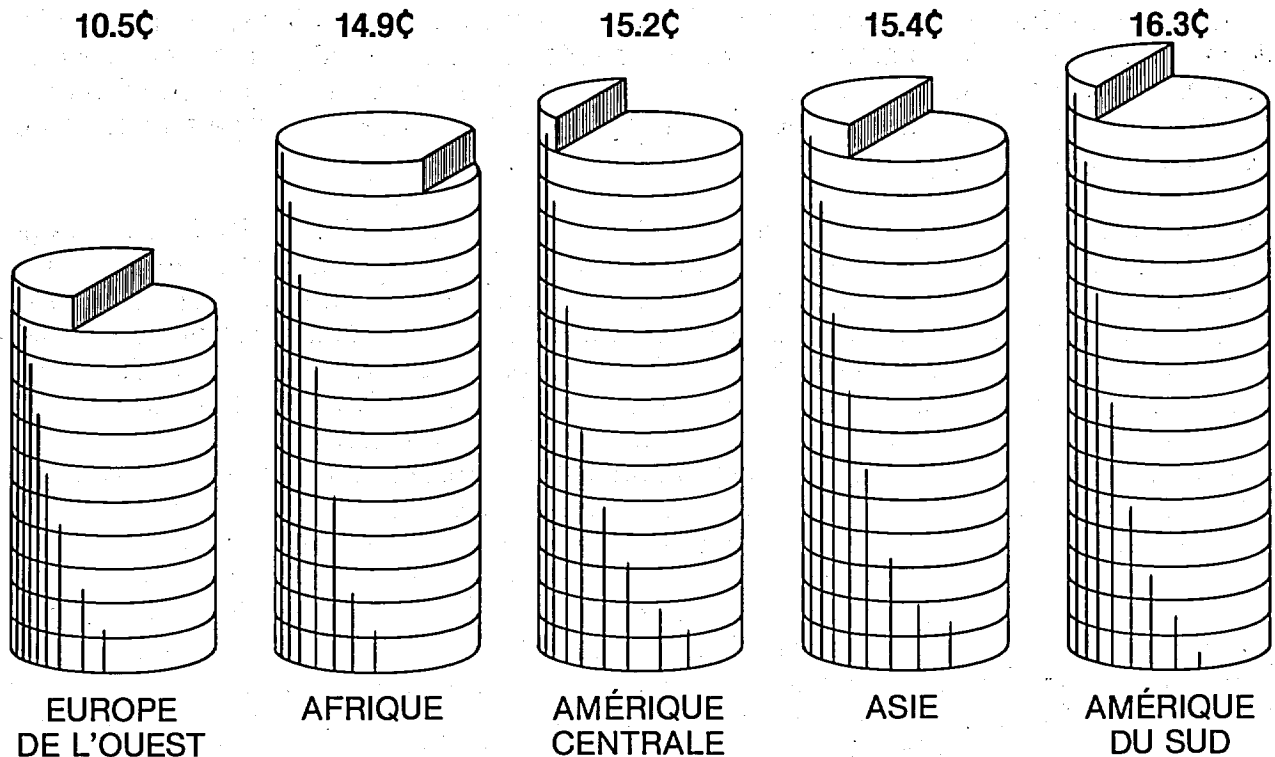
Le commerce extérieur est une activité hautement concurrentielle. En 1985, par exemple, les exportations ont représenté 27,8 pour cent de notre produit intérieur brut; les chiffres comparables pour quelques autres pays industrialisés s'établissaient comme suit: France: 22,2 pourcent; Italie: 23,7 pourcent; Royaume-Uni: 26,5 pourcent; République fédérale d'Allemagne: 32,2 pourcent. Les économies d'échelle et la saturation des marchés intérieurs forcent les pays à rechercher des ventes à l'étranger. Dans cet environnement, le Canada doit exploiter ses points forts tout en tentant de protéger et de renforcer sa compétitivité au plan international. Des améliorations sont possibles. En 1985-1986, le Canada se classait au sixième rang pour les niveaux du commerce; mais quelques années auparavant, il occupait le quatrième rang.

La compétitivité exige que l'on suive de près les marchés et les coûts. Après le coût de production, le coût du transport est habituellement le deuxième plus important facteur de coût dans le prix des marchandises débarquées sur les marchés extérieurs. Les coûts de transport sont habituellement un élément plus important que les droits de douane ou les taxes de vente. À titre d'exemple, les deux tiers du groupe-témoin de 30 exportateurs établi en 1985 (dans les secteurs des produits forestiers, des pièces automobiles, des aliments conditionnés et des métaux) ont déclaré que le transport représentait 10 pour cent ou plus du prix au débarquement de leurs exportations vers toutes destinations étrangères. En fait, près de la moitié de ces exportateurs ont déclaré que le transport composait plus de 20 pour cent du prix de leurs produits débarqués à l'étranger.

Si les États-Unis dominent nettement l'activité commerciale du Canada, les entreprises canadiennes ont toujours tenté de diversifier leurs opérations en desservant des marchés autres que l'Amérique du Nord. La diversification des ventes est une approche prudente, et des horizons plus larges permettent à nos sociétés de se développer et d'optimiser les économies d'échelle et notre avantage comparatif.

Par conséquent, il n'est pas étonnant que les pays moins avancés (PMA) soient d'importants marchés pour nombre de nos sociétés. Les PMA ont acheté pour 8 milliards \$ de marchandises canadiennes en 1985, et pour 8,5 milliards \$ en 1986. L'an dernier, ces ventes constituaient le tiers de nos exportations à l'étranger (c'est-à-dire à l'extérieur des États-Unis).

Mais l'exploitation de ces marchés coûte cher. Le graphique ci-dessous montre les coûts relatifs de l'exportation vers divers continents:



Ce graphique se fonde sur les résultats d'une enquête récemment menée pour le compte du ministère des Affaires étrangères. L'analyse de l'enquête comprenait les importantes observations suivantes:

"Somme toute, les coûts du transport des exportations vers les PMA tendent à être plus élevés que le coût des expéditions vers l'Europe de l'Ouest. . . . Le coût du transport vers les PMA comme pourcentage du total du coût à la livraison peut représenter 1,5 fois le coût comparatif des expéditions vers l'Europe occidentale. De plus, les coûts de fret peuvent souvent constituer un sérieux obstacle pour les exportateurs canadiens moins importants qui n'ont pas les volumes d'exportation nécessaires pour négocier des taux aussi avantageux que ceux consentis aux exportateurs plus importants. Les exportateurs de produits à valeur moins élevée et à volume plus important sont également sensibles aux coûts du transport maritime vers les PMA".

*CANADA'S EXPORT TRADE AND TRANSPORTATION TO THE LESS DEVELOPED COUNTRIES, E. M. LUDWICK AND ASSOCIATES*

## ÉVOLUTION DU TRANSPORT MARITIME

Les facteurs politiques, économiques et technologiques ont sensiblement modifié l'industrie du transport océanique depuis la Seconde Guerre mondiale.

La technologie a permis d'accroître la taille des navires, d'améliorer l'automatisation et l'informatisation, et de développer de nouvelles techniques de manutention (conteneurs, rouliers, navires porte-barges (Lash), levage de charges lourdes, etc.) à bord des navires et dans les ports. Les bâtiments deviennent plus vite périmés... nous avons déjà vu plusieurs générations de navires porte-conteneurs. La gestion des navires s'est modernisée, et les compétences exigées des équipages se sont sensiblement modifiées.

Les facteurs économiques ont eu une influence énorme alors que la récession acculait nombre d'armateurs à la faillite, ou les forçait à se fusionner. Dans tous les courants de trafic, on trouve la formation de consortiums et une intégration verticale (par exemple les agents de filiales qui déplacent les agents maritimes indépendants). Les énormes besoins financiers qu'exigent les navires neufs ont limité le nombre des sociétés (et des banques) qui acceptent d'envisager des investissements dans le transport maritime. Les coûts du mazout ont entraîné des modifications aux systèmes de propulsion, aux coques, aux moteurs et aux vitesses d'exploitation. Les coûts de la main d'oeuvre ont favorisé l'abandon des pavillons traditionnels au profit de pavillons de complaisance et, jusqu'à un certain point, le développement des flottes nationales du monde en développement.

Les facteurs politiques ont modifié la structure du transport maritime, et ont donné à cette industrie un caractère multilatéral collectif ou national.

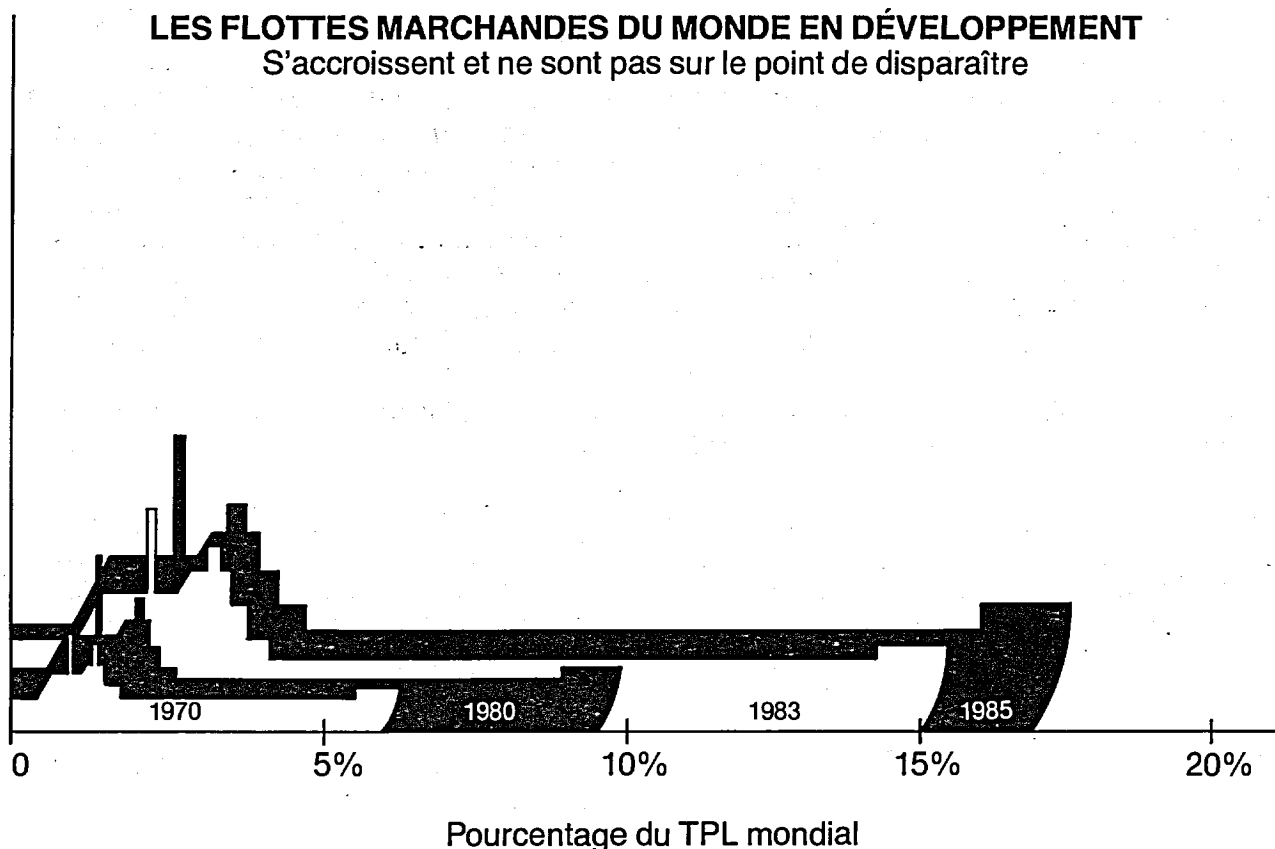
Au niveau national, nombre de pays se sont laissés attirer par l'idée d'avoir leur propre flotte nationale pour des raisons d'emploi, de balance des paiements ou de développement économique. D'autres se sont souvenus de la vulnérabilité économique et stratégique révélée en temps de guerre. D'autres encore avaient connu une mauvaise expérience de la négociation avec des conférences maritimes dominées par des intérêts étrangers. Pour nombre de ces pays, la flotte nationale était la solution. Les transports maritimes mondiaux ont été aussi compliqués par l'émergence de plus de 75 nouveaux États et par la constitution de nouveaux blocs globaux et régionaux depuis la Seconde Guerre mondiale.

Au niveau multilatéral, les facteurs politiques ont produit nombre d'accords bilatéraux et d'initiatives de coopération régionale en vue de promouvoir des objectifs politiques et économiques locaux. Sur un front plus large, surtout à la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), l'établissement et l'expansion des flottes marchandes nationales du monde en développement ont été considérés comme une priorité. La Convention des Nations Unies relative à un Code de conduite des conférences maritimes a été le fruit d'un examen international des conférences maritimes, qui a notamment porté sur les difficultés à négocier avec les conférences maritimes et à garantir la participation des compagnies nationales. Le Code est devenu le premier instrument international à donner un rôle aux compagnies maritimes nationales, rôle qui pourrait supposer une variante des formules de partage des cargaisons.

À la CNUCED, il y a eu plusieurs autres initiatives visant à promouvoir la croissance des marines marchandes du monde en développement. De récents efforts parrainés par les pays en développement se sont concentrés sur le contrôle que les sociétés multinationales exercent en matière de transport maritime, sur le transport des hydrocarbures, et sur l'élimination graduelle des pavillons de complaisance. Ces initiatives pour transférer aux pays en développement le contrôle et la propriété des flottes marchandes sont conformes au principe voulant que les pays qui génèrent le commerce ont le **droit** d'en assurer le transport.

Dans cet environnement instable, la structure de propriété de la flotte mondiale a été réaménagée au grand avantage des pays en développement. La part de la flotte des pays en développement, qui représentait juste un peu plus de 6 pourcent en 1965, est passée à 17,1 pour cent en 1985. Ces pays se rapprochent résolument de leur objectif de 20 pourcent d'ici 1990.

### LES FLOTTES MARCHANDES DU MONDE EN DÉVELOPPEMENT S'accroissent et ne sont pas sur le point de disparaître



Source: Graphique tracé à l'aide des chiffres présentés dans CNUCED, *Étude sur les transports maritimes 1970-1985*. (Ces chiffres n'englobent pas ce que l'on appelle les pavillons de complaisance)

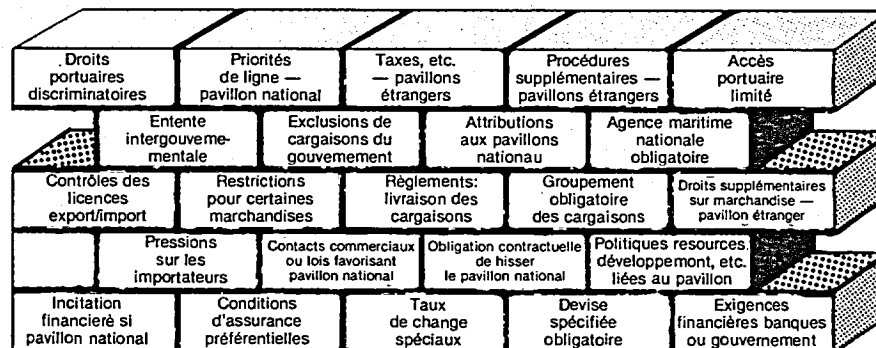


### III

## RESTRICTIONS ET DISCRIMINATION

Nombre de pays en développement ont agi délibérément pour construire et élargir leur marine marchande nationale. Malheureusement, ces initiatives ont le plus souvent été **unilatéralement imposées** et, aux yeux de l'homme d'affaires occidental moyen, constituent des pratiques restrictives, discriminatoires et anti-concurrentielles. Des inconvénients, des coûts plus élevés et, ultimement, des bénéfices réduits et des marchés perdus découlent des mesures dictées par des gouvernements étrangers. Ces gouvernements ont conçu et imposé, avec beaucoup d'ingéniosité et d'acharnement, toute une gamme d'obstacles restrictifs au commerce, dont certains sont manifestes alors que d'autres sont occultes. Ces diverses mesures peuvent être regroupées dans les cinq grandes rubriques suivantes:

- ACCÈS AUX PORTS
- PARTAGE DES CARGAISONS
- ACCÈS AUX CARGAISONS
- MÉTHODES INDIRECTES
- FINANCEMENT DU COMMERCE



Le dernier rapport du gouvernement sur la politique de transport maritime fournissait un synopsis des coûts économiques de la discrimination à l'égard des pavillons, et mentionnait notamment que:

“La discrimination à l'égard des pavillons entraîne des coûts supplémentaires attribuables à des normes inférieures de service, à une capacité de transport supérieure aux besoins et à une réduction de la concurrence. L'équilibre du trafic, c'est-à-dire lorsque les navires voyagent entre deux ports avec un plein chargement, tant dans une direction que dans l'autre, est une situation peu courante, même dans les meilleures périodes qu'a connues le transport maritime mondial. Dans le domaine des échanges effectués par navires de ligne, trop souvent les bâtiments chargent et déchargent leurs cargaisons à plusieurs ports situés sur leur route à des fins d'utilisation maximale. Lorsque des pratiques discriminatoires à l'égard des pavillons sont mises en oeuvre, le nombre de voyages effectués sur lest augmentent à cause des restrictions imposées aux expéditions destinées aux pays tiers. Les navires sont souvent sous-utilisés en raison du manque de cargaisons; le coût des voyages des navires transportant peu ou aucune cargaison payante doit donc être recouvert à partir de taux imposés sur la cargaison transportée. Lorsque des expéditeurs concurrents sont exclus, des situations monopolistiques apparaissent et peuvent entraîner une diminution de l'efficacité du service ainsi que des taux supérieurs. Dans le cas des ententes bilatérales prévoyant un partage des échanges en parts égales, celles-ci n'incitent guère les transporteurs à réduire leurs coûts ou à étendre leur part du marché en améliorant le service”.

et

"La discrimination à l'égard de certaines flottes a sans aucun doute ajouté aux coûts du commerce international par eau. Les répercussions cumulatives en termes de tarifs marchandises supplémentaires payés à l'égard de certaines cargaisons ont été estimées à 500 millions de dollars. Ces estimations doivent cependant être envisagées avec une certaine réserve car il est difficile de déterminer les volumes et les genres de cargaisons touchées et il est encore plus difficile de quantifier les primes d'assurance liées aux coûts de transport du fret".\*

Il serait extrêmement difficile de quantifier les coûts des restrictions et de la discrimination en matière de transport maritime. Il faudrait tenir compte des allégations voulant que le commerce **puisse être subventionné** par le biais de certaines initiatives visant à promouvoir les flottes nationales. Le coût des prétendues inefficiences des flottes nationales présenterait un défi aux économistes et aux comptables, tout comme les coûts que doit supporter l'économie canadienne en ventes perdues ou réduites parce que le transport océanique peut affaiblir leur compétitivité au plan international.

Il est raisonnable de conclure à l'existence d'un coût important. Cette conclusion peut être tirée d'une enquête réalisée en 1985 pour le compte du ministère des Affaires extérieures. Les ventes des 242 sociétés répondantes représentaient approximativement le tiers des produits canadiens conditionnés exportés vers le monde en développement. Il a été constaté que:

*\*Une politique canadienne de transport maritime*, Transports Canada, 1979.

"juste un peu moins de 43 pour cent des exportateurs prétendent avoir rencontré des problèmes dans leurs arrangements de transport maritime vers les PMA. Toutefois, cette réponse ne signifie pas nécessairement qu'une entreprise rencontre toujours les mêmes difficultés".\*\*

*\*\*Canada's Export Trade and Transportation to the Less Developed Countries*, E. M. Ludwick and Associates

## IV

### EFFETS DE LA DISCRIMINATION SUR LE COMMERCE CANADIEN

Bien qu'il soit extrêmement difficile de quantifier les coûts supplémentaires ainsi que la perte d'efficacité et de compétitivité que les mesures restrictives et discriminatoires des PMA entraînent pour les exportateurs canadiens, les incidences n'en sont pas moins réelles et tangibles. Quelques brefs exemples tirés de l'enquête réalisée en 1985 pour le ministère des Affaires extérieures serviront à illustrer les obstacles que les politiques maritimes discriminatoires ont imposés aux échanges.

Une société de l'Est du Canada expédiant ses produits vers l'Amérique du Sud avait conclu des arrangements selon lesquels les expéditions seraient d'abord offertes à la compagnie nationale puis, si aucun navire n'était disponible, à un transporteur indépendant. Dans ce cas, aucun navire battant pavillon national n'était disponible, et la société s'est donc adressée à une compagnie indépendante. Pendant le chargement des marchandises sur le navire de la ligne indépendante, elle a reçu un appel du client sud-américain ordonnant que la moitié de la cargaison soit réservée en attendant l'arrivée d'un navire national. (Les 'arrangements habituels' prévoyaient également qu'au moins la moitié de la cargaison serait réservée sur demande à la compagnie nationale sud-américaine.) Comme plus de la moitié de la cargaison avait déjà été chargée sur le navire indépendant, une partie de cette cargaison a dû être débarquée, et la moitié de la cargaison a dû être entreposée sur le quai pendant une semaine en attendant l'arrivée du navire national.

Autre cas: une société canadienne d'ingénierie gère divers projets dans les PMA, y compris l'expédition du matériel et des matériaux requis pour tous les projets. Dans un projet qu'elle a mentionné concernant un pays de l'Asie du Sud, les modalités du contrat spécifiaient l'utilisation du transporteur national — sauf si aucun de ses navires n'était disponible. Toutefois, il faut demander une dérogation pour utiliser un autre transporteur ce qui, en termes pratiques, est pratiquement impossible à obtenir. Pour rejoindre le navire national qui devait transporter une cargaison donnée, les directeurs canadiens du projet ont reçu l'ordre d'expédier les marchandises sur la côte ouest des États-Unis, où elles seraient ramassées. Ce qu'ils ont fait. Ils ont constaté longtemps après que les marchandises n'avaient jamais été ramassées; ils ont subséquemment reçu l'ordre de leur faire retraverser par terre tout le territoire américain en vue d'un ramassage éventuel à New York — le tout aux frais du responsable du projet.

Une société de l'Est du Canada produisant des filés destinés à des utilisations industrielles et commerciales a rapporté avoir rencontré tellement de difficultés à mener des affaires avec des PMA de l'Amérique du Sud et des Caraïbes qu'elle a décidé d'abandonner complètement ce marché. Et les problèmes de transport ont grandement influencé sa décision; l'entreprise a mentionné la mauvaise desserte des ports canadiens, les exigences des compagnies nationales, les exigences excessives en matière de documentation, le manque de concurrence dans le transport maritime et les forts taux de fret comme étant les principales difficultés rencontrées dans l'exportation vers les PMA.

Une société de l'Ouest du Canada produisant du carton-doublure et du papier kraft pour sacs exporte ses produits vers un grand nombre de PMA. La société a rapporté que, comme résultat direct de l'absence de services adéquats et économiques attribuable aux restrictions en matière de pavillon national et d'autres politiques anti-concurrentielles d'un PMA partenaire, elle a perdu des ventes sur ce marché. Avec des marges bénéficiaires étroites, il lui était économiquement impossible d'expédier via d'autres ports américains. De plus, confrontée au monopole que le transporteur national exerçait dans le commerce bilatéral depuis le Canada, à un mauvais service et à des taux élevés, la société a perdu des ventes au profit de fournisseurs plus avantageusement situés et disposant d'options de transport plus concurrentielles.

Les exigences touchant le partage des cargaisons et l'utilisation des compagnies nationales ont également forcé certaines entreprises à s'impliquer directement dans l'industrie du transport maritime et ce, uniquement pour surmonter les difficultés à acheminer leurs produits sur les marchés de façon efficiente et à un prix concurrentiel. Pour s'assurer de bons services de transport océanique, l'une des sociétés interviewées est même allée jusqu'à acheter une compagnie maritime dont la flotte ne comprend qu'un seul navire battant le pavillon du PMA qui est l'un de ses principaux clients. En achetant cette compagnie maritime, l'exportateur canadien a pu obtenir que cette flotte effectue le transport maritime des marchandises échangées avec son partenaire en développement et a ainsi pu, dans une certaine mesure, maintenir des taux concurrentiels sur ce marché particulier. Cette réaction extrême n'a été jugée nécessaire qu'après l'échec de tous les efforts précédents pour obtenir la permission d'utiliser d'autres services maritimes plus concurrentiels que les compagnies nationales du PMA en cause.

Devant ces problèmes découlant de mesures restrictives et en l'absence d'une forte réaction du gouvernement canadien, nos sociétés ont essentiellement deux choix. Elles peuvent ou bien abandonner entièrement un marché donné, ou bien se résigner à s'accommoder des lois et règlements étrangers.

Ces exemples montrent les genres de problèmes rencontrés et les mesures extrêmes que certains exportateurs sont forcés de prendre pour maintenir leur accès à des services maritimes efficients et concurrentiels. Certaines de ces solutions ne peuvent être utilisées que par un tout petit nombre de grosses sociétés réalisant un fort volume d'exportations et ayant les ressources financières nécessaires. Ce ne sont pas des solutions qui s'offrent à la vaste majorité des sociétés; elles servent plutôt à souligner l'impuissance dans laquelle se trouvent les exportateurs de petite et moyenne tailles lorsque confrontés à des gouvernements de PMA déterminés à appliquer des politiques maritimes discriminatoires et restrictives.

## APPROCHES D'UNE RÉPONSE CANADIENNE

Pour réussir, les entreprises doivent continuellement surveiller leurs opérations, leurs marchés et leur position concurrentielle. Le facteur transport requiert une évaluation soignée, surtout à la lumière des coûts plus élevés que suppose l'exportation vers des marchés étrangers éloignés. L'analyse du facteur transport doit notamment comprendre les questions suivantes:

- Les restrictions sur les cargaisons ont-elles sensiblement influencé les coûts sur certains marchés?
- Les choses semblent-elles empirer ou s'améliorer?

En supposant que l'on a répondu **oui** aux deux questions, l'analyse pourrait ensuite aborder d'autres questions:

- Est-il prudent d'envisager, tant pour les sociétés que pour le gouvernement canadien, de nouvelles approches qui pourraient être adoptées pour garantir la compétitivité?
- Les sociétés et les associations devraient-elles commencer immédiatement à établir leurs préférences compte tenu du temps requis pour obtenir un consensus et une action gouvernementale?

Il est probable que les sociétés ayant des ressources suffisantes pourront prendre d'elles-mêmes des mesures pour préserver et élargir leurs débouchés extérieurs. Toutefois, les gouvernements étrangers imposent souvent des exigences qui présentent un obstacle insurmontable pour une société agissant seule. Une mesure prise par un gouvernement étranger pourrait souvent n'être contrée que par une réaction du gouvernement canadien. Nombre de questions ne peuvent être traitées que de gouvernement à gouvernement parce qu'une société canadienne agissant seule pourrait n'avoir ni le temps ni les moyens de contrer les mesures d'un gouvernement étranger.

Si la société mène son analyse de la façon susmentionnée, elle pourra envisager plusieurs approches et établir ses préférences quant aux modes de participation du gouvernement canadien. On pourrait notamment envisager les approches suivantes:

- STATU QUO
- SOUTIEN DE SOLUTIONS COMMERCIALES
- CONSULTATION DE GOUVERNEMENT À GOUVERNEMENT
- NÉGOCIATION BILATÉRALE
- APPROCHE MULTILATÉRALE
- MESURES DÉFENSIVES
- COMBINAISON D'ÉLÉMENTS SUSMENTIONNÉS

Les approches susmentionnées sont énumérées selon un ordre général de progressivité d'une participation du gouvernement canadien. Dans les premières approches listées, c'est aux négociants qu'il appartient de trouver les réponses. Mais d'autres approches sont énumérées pour les cas où des gouvernements étrangers se montrent intransigeants et que le gouvernement canadien doit agir pour rétablir l'équilibre.

Le gouvernement canadien peut jouer un rôle multiforme qui peut aller de la médiation visant la recherche d'une solution mutuellement acceptable à l'application de mesures législatives ou défensives.

Il est également possible de choisir une **combinaison** de ces approches comme base d'une politique de transport maritime. L'adoption de plusieurs approches pourrait avoir l'avantage de permettre:

- un choix considérable d'approches, un bon degré de souplesse et une importante marge de manoeuvre, selon la situation à laquelle est confronté le Canada;
- une application graduelle et progressive de mesures qui nous laisserait le temps de mener des consultations et des études au Canada et dans d'autres pays.

La combinaison de ces approches donnerait un ensemble cohérent: d'abord, les objectifs canadiens sont établis; ensuite, s'il ne peut les réaliser **tous**, le Canada chercherait, en deuxième ou troisième recours, à en réaliser **une partie**. L'option d'une combinaison de plusieurs approches comme solution de rechange a donc une certaine valeur.

Chacune des six approches a ses points forts et ses points faibles. Chacune est différente aux plans des coûts potentiels et de la probabilité de **succès**.

Chacune mérite d'être pleinement décrite dans un document détaillé. Toutefois, dans l'intérêt de la concision et étant donné l'impossibilité pratique de produire une étude 'définitive' de la question, nous n'offrons ici qu'une description limitée des principales approches.

## 1. Statu Quo

L'actuelle politique de transport maritime du Canada est essentiellement la même depuis 1948, et se fonde sur la concurrence des forces du marché pour la prestation des services canadiens de transport océanique international. Par conséquent, le gouvernement suit essentiellement une politique non interventionniste comportant une réglementation minimale. Les sociétés confrontées à des problèmes ou à des différends en matière de transport doivent essentiellement trouver leurs propres solutions. Partout où la concurrence règne, la politique fonctionne bien et permet d'offrir des services de transport variés, économiques et efficaces. En fait, la politique a bien servi le pays dans la plupart des courants de trafic.

La faiblesse d'une telle politique apparaît lorsqu'un partenaire commercial a une philosophie économique différente et qu'il intervient sur le marché du transport maritime pour réaliser des objectifs nationaux. Les intérêts commerciaux dans un pays (comme le nôtre) qui n'a aucune tendance interventionniste deviennent entièrement assujettis aux politiques appliquées par le gouvernement du partenaire commercial. Les exigences d'un gouvernement qui favorise sa flotte nationale peuvent facilement mener à une situation de monopole anarchique. Tous les habituels abus économiques d'un monopole peuvent devenir réalité.

## **2. Soutien de solutions commerciales**

Cette approche pourrait supposer une présence gouvernementale plus active, tout en attendant essentiellement que les entités commerciales impliquées trouvent des solutions. L'approche suppose fondamentalement que diverses ressources gouvernementales seraient consenties aux sociétés canadiennes pour les encourager et les aider à régler les difficultés découlant de mesures étrangères touchant les transports. Par exemple, des services publics d'information et de consultation pourraient être fournis aux sociétés, les associations industrielles pourraient être appuyées et renforcées, et diverses pressions pourraient être exercées à l'étranger pour bien montrer la préoccupation du Canada. Par ailleurs, de meilleures relations et de meilleures communications pourraient être encouragées entre les sociétés canadiennes intéressées et les associations et sociétés étrangères pouvant influencer leur gouvernement. Enfin, les coentreprises commerciales pourraient être favorisées de façon à créer une communauté d'intérêt entre sociétés canadiennes et étrangères.

On peut concevoir que l'approche susmentionnée puisse avoir un effet positif sur le moral des sociétés canadiennes, ou qu'elle puisse influencer des gouvernements ou des transporteurs étrangers. Toutefois, en ce qui concerne ces derniers, tout dépendrait de la manifestation de signes de bonne volonté; rien ne pourrait être appliqué de force ou garanti.

## **3. Consultation de gouvernement à gouvernement**

Une autre approche supposant un rôle plus actif du gouvernement serait de préconiser la consultation avec les gouvernements étrangers au niveau des ministres ou des hauts fonctionnaires, ou d'étudier toute situation rapportée par les sociétés canadiennes. Le mécanisme canadien pourrait prendre plusieurs formes: présentations écrites ou verbales ou recours aux services d'organismes de réglementation, d'ambassades, de délégations (ministres ou hauts fonctionnaires, comprenant peut-être des représentants du secteur privé) dans les rencontres avec des homologues étrangers.

Quel que soit le mécanisme, l'échange constituerait un moyen de montrer notre intérêt, de structurer nos préoccupations et nos positions et d'examiner les politiques et les pratiques en vue de trouver une solution mutuellement satisfaisante.

Pour réussir, une telle approche doit être généralement raisonnable et découler d'un désir des parties de trouver cette solution mutuellement satisfaisante. Les rigidités dans les politiques ou dans les attitudes pourraient rendre l'approche impraticable.

## **4. Négociation bilatérale**

Des négociations peuvent être menées pour la réalisation de divers objectifs comme l'établissement d'une commission bilatérale mixte mandatée pour examiner des questions particulières, ou la préparation d'un mémorandum d'accord ou d'un échange de lettres établissant officiellement les points d'entente. Les négociations pourraient aussi viser la conclusion d'un traité, par exemple un accord de transport maritime ou un accord commercial ou économique contenant des dispositions sur le transport.

L'approche pourrait viser des objectifs généraux ou précis et supposer l'établissement d'un système très ouvert ou très restrictif. L'instrument négocié pourrait être appliqué pendant une période assez courte ou sur une période de temps illimitée. On pourrait prévoir la reconduction de l'instrument ou un mécanisme pour l'étude de toute question litigieuse. Il existe manifestement un fort grand nombre de possibilités qui dépendent de ce que les deux nations impliquées sont disposées à accepter. S'il y a de nombreuses possibilités d'accords sur le transport maritime, on pourrait dire en sim-

plifiant que ces possibilités vont d'un extrême à l'autre, soit de l'accord de libre commerce concurrentiel au système prévoyant des parts fixes de cargaisons ou des règlements détaillés. Le Canada tend à préférer le commerce libre et concurrentiel alors que la plupart des pays en développement préféreraient probablement l'opposé. Les négociations peuvent être complexes, longues et frustrantes. Le succès ne peut jamais être garanti dès le départ. Mais si elles réussissent, les négociations peuvent produire des éléments convenus et codifiés, des éléments qui établissent des conditions et des obligations claires donnant plus de sûreté aux entreprises pour prendre des décisions et pour mener des affaires avec d'autres pays.

## **5. Approche multilatérale**

Les approches multilatérales peuvent prendre la forme d'accords internationaux ou d'actions multipartites de persuasion ou d'affrontement. L'accord international offre des possibilités à court ou à long terme. Sur le court terme, nombre des questions bilatérales de transport maritime pourraient être réglées si les partenaires commerciaux appliquent un accord multinational comme la Convention des Nations Unies relative à un code de conduite des conférences maritimes; une autre proposition — plus incertaine et assurément plus longue à développer — consiste à assujettir les services à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) d'une façon qui permette de réduire les restrictions et les barrières.

Des pressions multipartites pourraient être exercées lorsque plusieurs nations partageant les mêmes vues concertent leurs efforts et soumettent leurs préoccupations à un pays qui applique des mesures restrictives. Cela se fait habituellement par les voies diplomatiques. Mais toute amélioration dépend d'une réponse volontaire et positive de la part du pays contacté. Toute intransigeance annule l'effort. Une escalade serait possible si les pays partageant les mêmes vues décidaient que les enjeux justifient la prise concertée de mesures de rétorsion. La menace ou l'application d'une telle action pourrait amener le pays ciblé à réagir de la façon souhaitée. Mais il ne faudrait pas sous-estimer les difficultés qu'il y a à choisir des sanctions économiques appropriées ou à décider du dénominateur commun pouvant rallier les nations qui envisagent une action concertée; les intérêts nationaux sont habituellement très diversifiés, et il se peut que le dénominateur commun soit atténué.

## **6. Mesures défensives**

Les mesures défensives prévoient essentiellement une réaction si une autre nation restreignait unilatéralement le transport. Ces mesures pourraient prendre diverses formes, par exemple une surveillance administrative stricte, des amendes compensatrices ou une interdiction pure et simple d'exploiter des services. On pourrait soutenir que diverses mesures devraient être prévues pour permettre une flexibilité générale, une réaction adaptée à la menace perçue, et des possibilités d'escalade.

Les mesures défensives pourraient avoir une certaine efficacité comme mesure de dissuasion, comme menace ou comme mesure pratique pour obtenir une réaction adéquate de l'autre nation. De telles mesures auraient une certaine valeur dans les consultations, négociations commerciales et gouvernementales parce que la position du Canada s'en trouverait jusqu'à un certain point renforcée.

Idéalement, les mesures défensives ne devraient jamais être utilisées. En tant que mesures de dissuasion ou que menaces, elles pourraient encourager un règlement rapide et mutuellement acceptable. Mais avant de les appliquer, il faudrait évaluer très attentivement les coûts pour les intérêts canadiens en cause, et les chances de succès. Les mesures de rétorsion et les sanctions économiques vont nettement dans les deux sens, puisqu'elles ont un impact sur les deux nations impliquées.



## POSTFACE

Le transport est considéré comme une industrie de **service**, car cette industrie **sert** le commerce. Par déduction, les **politiques** de transport devraient **servir** le commerce. La politique canadienne de transport maritime a été succinctement exposée en 1979:

“l’objectif premier d’une politique canadienne de transport maritime devrait être d’assurer le maintien de services de transport maritime suffisants et économiques dans le cadre du système de transport général qui dessert le Canada et deuxièmement, de tirer profit d’occasions significatives”.\*

Il est clair que dans l’ordre de ses priorités, le gouvernement privilégie d’**abord** l’utilisateur des services de transport, et ensuite ceux qui pourraient en tirer certains avantages, à savoir les transporteurs et les autres intérêts dans ce secteur.

Étant donné ces facteurs, les intérêts commerciaux ont pour défi de définir leurs **objectifs** et la façon dont ils devraient être **réalisés**. Ainsi:

- nous, exportateurs et importateurs, ne devrions pas nous laisser évincer du marché par inaction ou désintérêt.
- ce sont nous et nos clients qui payons pour le transport, et nous ne devrions pas nous gêner pour faire connaître nos vues;
- nous devons maintenir notre compétitivité à l’étranger;
- nous ne devrions pas laisser les décisions aux autres ou permettre à des gouvernements étrangers de dicter unilatéralement les conditions du commerce.

Les sociétés canadiennes doivent faire connaître au gouvernement canadien:

- leurs préoccupations;
- les approches qu’elles préfèrent;
- comment le secteur privé devrait participer à l’élaboration et à l’application des approches préférées.

C’est vraiment à nous d’agir.

\* *Une politique canadienne de transport maritime, 1979*

## OUVRAGES SUGGÉRÉS

(Publications du gouvernement du Canada)

Transports Canada — Marine — *Une politique canadienne de transport maritime*  
TP1676 — Ottawa — 1979.

Transports Canada — Marine — *Examination of The Defensive Deep-Sea Shipping Strategy* TP4918E — Ottawa — 1983

Transports Canada — Marine — *Task Force on Deep-Sea Shipping: Report to the Minister of Transport* TP6347E — Ottawa — 1985

Affaires extérieures Canada — *Canada's Export Trade and Transportation to the Less Developed Countries* Ottawa — 1986

Commission canadienne des transports — *Conditions in Canada — South America Ocean Shipping Trades* Ottawa — 1986

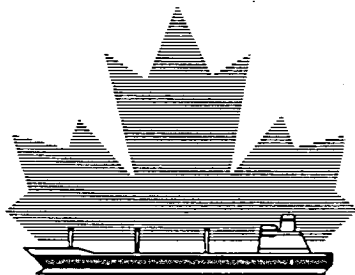
doc  
CA1  
EA660  
87T67  
EXF

b 232 0460 (E)  
b 232 0472 (F)

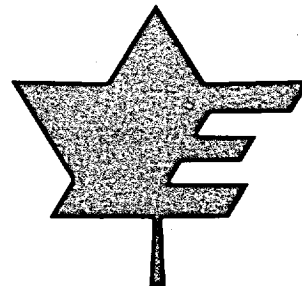
# TRADE VS. TRANSPORTATION BARRIERS

## WHAT'S THE ANSWER?

For discussion at a  
Cross-Canada Seminar Series Co-sponsored by



**The Exporters Coalition on  
Canadian Maritime Policy**



**The International Trade Branch  
Department of External Affairs**

**CANADA 1987**

## TABLE OF CONTENTS

	Preface .....	Pg 2
I	Trade and Transportation .....	Pg 3
II	The Changing Environment for Shipping .....	Pg 5
III	Restrictions and Discrimination .....	Pg 7
IV	Effects of Discrimination on Canadian Trade .....	Pg 9
V	Approaches for a Canadian Response .....	Pg 11
	Post Script .....	Pg 15
	Suggested Further Readings .....	Pg 16

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures

JUL 25 1990

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY  
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

43-256-560

## PREFACE

The Exporters Coalition on Canadian Maritime Policy was organized in 1984 out of a concern that Canada's international trade interest had to be well understood and addressed in the consideration of maritime shipping policies.

Because of mounting evidence of shipping disruptions in a number of Canadian trades with the developing world, the Coalition is organizing this series of seminars amongst importers and exporters across Canada to develop trade solutions to these transport related problems.

Regional input will be coordinated and presented at a final conference to be held in Ottawa June 4, 1987.

The Minister of International Trade has agreed to assist through co-sponsorship of the seminar series and conference which has the objective of developing industry preferences for Ministers to consider on the most appropriate means which the Canadian government might adopt in the light of these changing circumstances.

The following background notes outline the scope of the problems to be discussed in a series of workshops at each seminar. Workshop chairmen will encourage participants to identify and discuss the key issues which emerge from review of the various discriminatory measures which are being encountered by Canadians in international trade.

Possible approaches will be discussed, and the implications will be reviewed for present Canadian trade and transport policies. Workshop chairmen will relay the consensus recommendations of the five regional trade seminars to the final conference session in Ottawa where other interested participants including national exporters, importers and carriers will discuss their findings and adopt national recommendations for ministerial consideration.

## TRADE AND TRANSPORTATION

Most Canadians understand the national importance of **trade**. Statistics show that international trade accounts for over 30 percent of our national income. More than 3 million Canadian jobs depend upon exports. All sectors of our economy and all regions are affected by this nation's trade performance.

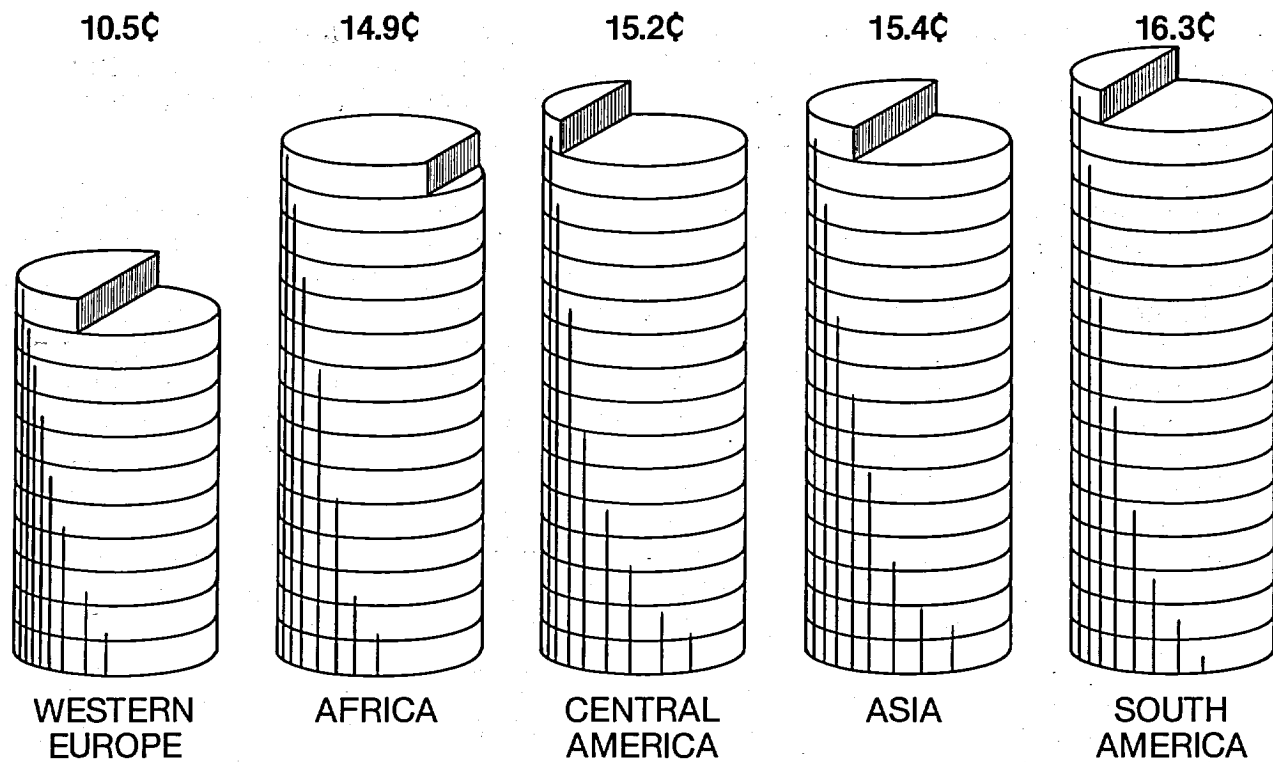
International trade is a highly competitive game. For example in 1985, Canada's exports totalled 27.8 percent of our Gross Domestic Product; comparable figures for some other industrialized countries were France at 22.2 percent, Italy at 23.7 percent, the United Kingdom at 26.5 percent and the Federal Republic of Germany at 32.2 percent. Economies of scale and saturation of domestic markets force countries to look abroad for sales. In this environment, Canada needs to exploit its strengths and to both guard and enhance its international competitiveness. There is room for improvement. In 1985/86 Canada ranked sixth amongst nations in trade levels, but in the recent past Canada had been fourth.

Competitiveness requires close attention to markets and to costs. After the cost of production, transportation is usually the second most important cost factor in the landed price in foreign markets. Transportation costs usually are a more important element than customs duties or sales taxes. To illustrate, a 1985 sample of 30 exporters (including forestry, automotive parts, processed foods, metals) revealed that two-thirds reported that transportation represented 10 percent or more of the landed price of their exports to all foreign destinations. In fact, close to half of these exporters stated that transportation made up over 20 percent of the foreign landed price of their products.

While the United States clearly dominates in Canada's trading activity, Canadian companies have always sought to expand by serving markets beyond North America. Diversification in marketing is prudent, and broader horizons permit Canadian companies to expand and to take fullest opportunity of economies of scale and our comparative advantage.

Hence, it is not surprising that the less developed countries (LDC's) are important markets for many Canadian companies. The LDC's purchased \$8.0 billion of Canadian goods in 1985 and \$8.5 billion in 1986. Last year, those sales constituted one-third of Canada's offshore (i.e., non-USA) exports.

Reaching these markets is costly. The following chart indicates the relative costs of getting exports to various continents:



The above chart was drawn from the results of a recent survey produced for the Department of External Affairs. The analysis for the survey included the important observations that:

“Overall, transportation costs in exporting to the LDC’s tend to be higher in comparison to the cost of shipments to Western Europe. . . . LDC transportation costs as a percentage of total delivered cost can be one and a half times the comparative cost of shipments to Western Europe. In addition, freight costs often can be a significant hindrance to smaller Canadian exporters who lack the volumes needed to negotiate satisfactory rates comparable to those enjoyed by their larger counterparts. Exporters of lower value, high volume commodities are also sensitive to transportation costs in shipping to LDC’s”.

*Canada’s Export Trade and Transportation to the less developed countries, E.M. Ludwick and Associates.*

## II

### THE CHANGING ENVIRONMENT FOR SHIPPING

Politics, economics and technology have dramatically changed ocean shipping since World War II.

Technology has left its mark in increased ship size, greater automation, computerization, new handling (containers, ro-ro, lighter carriers [Lash], heavy-lift capacity etc.) aboard ships and in ports. Vessels become obsolete faster... already we have witnessed several generations of container ships. Ship management has modernized, and shipboard skills have changed significantly.

Economics have had a tremendous impact as recession forced many shipowners into bankruptcy or merger. Consortium-forming and vertical integration (e.g. subsidiary offices displacing independent shipping agents) are found in all trades. Huge capital requirements for new-buildings have limited the number of companies (and banks) willing to consider shipping investments. Fuel costs have resulted in redesigned propulsion, hulls, engines and operating speeds. Labour costs have promoted the flight from traditional maritime flags to the flags of convenience, and to some extent, have led to the development of national fleets in the developing world.

Politics have recast the face of shipping, and the political impetus can have either a multilateral/bloc or a national character.

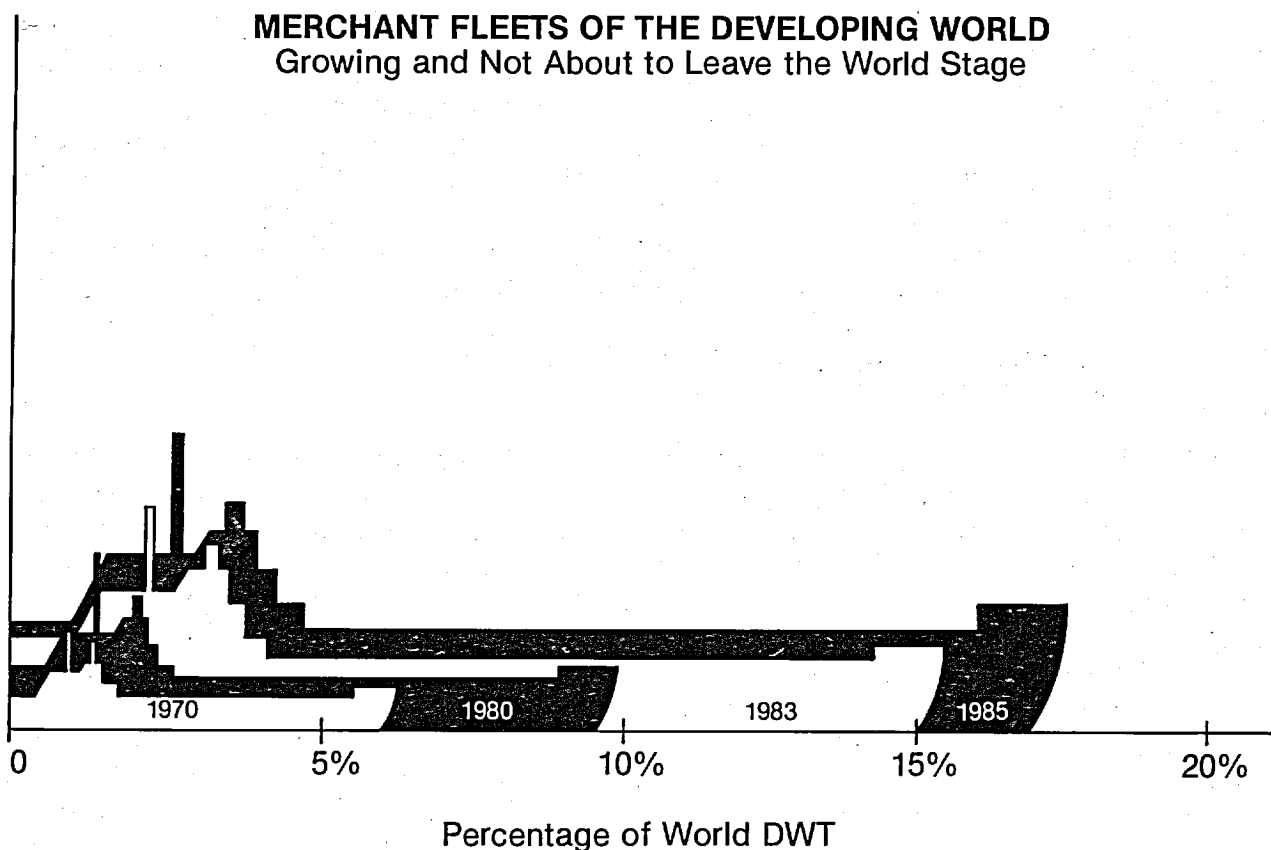
Looking first at national politics, many countries have responded to the allure of a national fleet for reasons of employment, balance of payments or economic development. Others have been mindful of the economic and strategic vulnerability proven during wartime conditions. Others have had distasteful experience in negotiating with foreign dominated conferences. The panacea to many is the national fleet. World shipping has been further complicated by the emergence of over 75 new states and new global and regional blocs since World War II.

On the multinational level, politics have produced many bilateral agreements and regional cooperative endeavours in the interest of promoting local political and economic aims. On a broader front, particularly within the UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) the establishment and expansion of national merchant fleets of the developing world have been set as a priority. The United Nation's Convention for a Code of Conduct for Liner Conferences was the product of an international review of liner conferences, including difficulties of negotiating with conferences and ensuring participation of national lines. The Code became the first internationally recognized instrument to endorse a role for national lines, which may entail a variation of cargo shares.



Within the UNCTAD there have been several other initiatives designed to promote the growth of merchant marines in the developing world. Recent efforts sponsored by the developing world focussed on the control of shipping by multi-national corporations, the movement of hydro-carbons, and the phasing out of flags-of-convenience. Such initiatives to transfer control and ownership of merchant fleets to the developing world are in line with the premise that countries that generate trade have a right to transport it.

In this volatile environment, ownership of the world fleet has been redistributed with the developing countries making substantial gains. From slightly over 6 percent in 1965, the developing world's fleet rose to 17.1 percent in 1985. Those countries are well on their way towards their target of 20 percent by 1990.



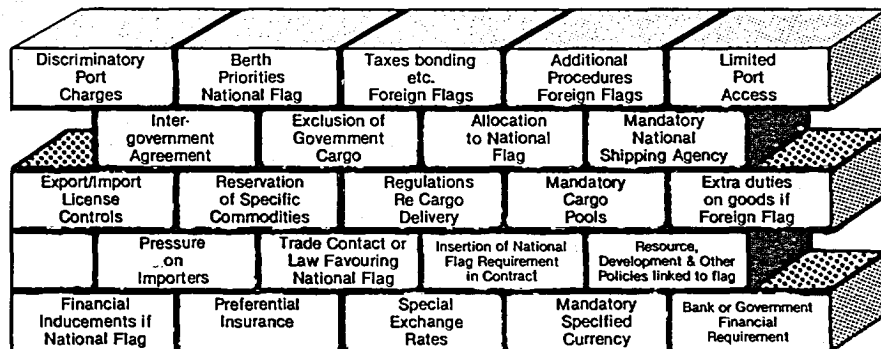
Source: Chart produced from statistics presented in UNCTAD, *Review of Maritime Transport*, various years 1970 to 1985. (These figures do not include the so-called flags-of-convenience.)

### III

## RESTRICTIONS AND DISCRIMINATION

There has been a deliberate push in many developing countries to build and expand the national merchant marine. Unfortunately, for the most part, such drives have been **unilaterally imposed** and are restrictive, discriminatory and anti-competitive in the eyes of the average Western businessman. Business suffers inconvenience, higher costs and ultimately reduced profits and lost markets due to measures dictated by foreign governments. These governments have shown considerable ingenuity and dedication in designing and imposing a diverse range of restrictive barriers to trade, some of which are obvious while others are hidden. These measures can conveniently be grouped under five general headings as follows:

- ACCESS TO PORTS
- CARGO SHARES
- ACCESS TO CARGO
- INDIRECT METHODS
- TRADE FINANCING



The last government report on shipping policy provided a synopsis of the economic costs of flag discrimination, and stated in part that

“Additional costs attributable to flag discrimination arise from such diseconomies as lower standards of service, over-tonnage, and reduced competition. Balanced trade flows (where ships move between two ports with full loads in both directions) seldom occur at the best of times in world shipping. In the liner trades, ships often load and unload at several ports en route to maximize vessel use. Under conditions of flag discrimination, more runs in ballast are encountered because of limitations on third-country movements. Vessels are often under-utilized for want of sufficient cargo; the costs of voyages with little or no remunerative cargo must be recovered from rates imposed on the cargo that is carried. When competing carriers are excluded, monopoly situations develop, which can lead to less efficient service and higher rates. Where bilateral trade is apportioned on a 50/50 basis, there is little incentive for carriers to cut costs or to extend their market shares through better service”.

and

“Flag discrimination has no doubt added to the costs of international seaborne trade. Estimates of the cumulative impact in terms of extra freight paid on cargo affected have ranged as high as \$500 million. These estimates must be treated with some caution, however, as it is difficult to identify the volumes and types of cargo affected by flag discrimination and even more difficult to quantify the premium attached to the freight bill because of it”.\*

It would be extremely difficult to quantify the costs of shipping restrictions and discrimination. Attention would have to be paid to the speculation that trade **may be subsidized** through certain attempts to promote the national fleets. The cost of alleged inefficiencies of national fleets would present a challenge to economists and accountants, as would the costs to the Canadian economy of foregone or reduced sales because ocean transportation can undermine international competitive positions.

It is reasonable to conclude that a significant cost does exist. This conclusion can be drawn from a 1985 survey for the Department of External Affairs. A total of 242 companies responded, and their sales represented approximately one-third of Canada's exports of non-bulk cargoes to the developing world. It was determined that

“just under 43 percent of the exporters claim that they have experienced problems of some sort in arranging maritime shipments to LDC's. However, this response does not necessarily imply that a firm experiences consistent or recurring difficulties”.\*\*

\* *A Shipping Policy for Canada*, Transport Canada, 1979.

\*\* *Canada's Export Trade and Transportation to the Less Developed Countries*, E.M. Ludwick and Associates.

## IV

### EFFECTS OF DISCRIMINATION ON CANADIAN TRADE

Although it is extremely difficult to quantify the toll in added costs, and reduced efficiency and competitiveness which LDC shipping restrictions and discrimination have on Canadian exporters the impacts are real and tangible. A few brief examples drawn from the 1985 survey for the Department of External Affairs will serve to graphically illustrate the barriers to trade that discriminatory shipping policies have imposed.

An eastern Canada company shipping to South America had arrangements under which shipments were first to be offered to the national line and if no ship was available they were then free to go to an independent carrier. In this case no national flag ship was available and they therefore went to an independent line for shipping. While in the process of loading the independent line vessel a call was received from the South American customer ordering one-half the shipment to be reserved awaiting the arrival of a national line vessel. (A further condition of the "normal arrangements" also called for the reservation of a minimum one-half of cargo to the South American national line on demand.) As more than half the cargo had already been loaded on the independent line vessel part of it had to be disembarked and one-half of the shipment held and warehoused at the dock for a week before the South American national line vessel arrived.

In another case a Canadian engineering firm manages projects in the LDC's including the shipping of all project equipment and materials. In a project they cited, in a South Asian country, the contract terms specified the use of the national flag carrier — unless none were available. However, in order to use another carrier, a waiver is required, which in practical terms is virtually impossible to obtain. To make connection with a national flag vessel for a particular shipment the Canadian project managers were ordered to ship the cargo to the US west coast for pickup. They did so. Then, after considerable delay, they found the shipment had never been picked up and subsequently they were ordered to ship the cargo overland back across the US for eventual pickup at New York — all at the project manager's expense.

An eastern Canadian company producing woven yarn products for industrial and commercial applications reported such extensive difficulties in doing business with LDC countries in South America and the Caribbean that they decided to forego the market entirely. Although the problems were not exclusively with transportation, this was a major factor and they cited lack of service to Canadian ports, national line requirements, excessive documentation, lack of alternative shipping competition and high freight rates as prominent among the difficulties faced in exporting to LDC markets.

A western Canadian company producing linerboard and sack kraft exports to a wide range of LDC countries. The company reported that as a direct result of lack of adequate and economical service due to national flag restrictions and other anti-competitive policies of a LDC trading partner they have lost sales to that market. Operating on tight margins made it economically impossible to ship via alternative US ports. Furthermore, faced with a monopoly by the national flag carrier in the bilateral trade from Canada, poor service and high rates the company has lost sales to more advantageously situated suppliers with more competitive shipping alternatives.

Cargo reservation/national line requirements have also forced some companies to become involved directly in the maritime transportation industry solely to overcome difficulties in getting their product to market, efficiently and at a competitive price. In order to secure adequate ocean transport services one company interviewed went so far as to purchase a shipping line which in its fleet has a single national flag vessel of one of its principal LDC customers. Through the purchase of this shipping line the Canadian exporter was able to gain access for this fleet to the bilateral shipping trade with its LDC partner and thus, to a certain extent, maintain competitive rates in this particular shipping market. This extreme response was determined to be necessary only after all previous attempts to obtain waivers to use competitively priced alternatives to the LDC national lines had proved futile.

In the face of these problems arising from restrictive measures and the absence of a strong Canadian government reaction, Canadian companies have essentially two choices. They may either entirely abandon a particular market or conversely they may resign themselves to accommodate foreign laws and regulations.

These examples illustrate the types of problems encountered and the lengths some exporters are forced to go to maintain access to efficient, competitively priced shipping. Some of these remedies are available only to a few very large companies with a high volume of traffic and financial reserves to match. They are not viable alternatives for the vast majority of companies and serve to highlight the impotence of small and medium sized shippers when faced with LDC governments committed to discriminatory and restrictive shipping policies.

## APPROACHES FOR A CANADIAN RESPONSE

To succeed, companies must continually check their operations, their markets and their competitive trading position. The transportation factor requires close assessment, particularly in light of the higher costs to distant offshore markets. Among others, the transportation analysis must incorporate the questions:

- have cargo restrictions had a significant impact on costs in some markets?
- is the trend worsening or improving?

Presuming the answers are yes to both, the analysis could proceed to further questions:

- is it prudent to consider new approaches for both companies and for the Canadian government that might be taken to insure future competitiveness?
- should companies and associations start immediately to establish their preferences in light of the time required for consensus and governmental action?

It is likely that companies with sufficient resources can accomplish a great deal on their own to preserve and build up foreign markets. However, foreign governments often impose requirements that present an insurmountable obstacle for a company acting alone. A foreign government's action often could only be addressed by the Canadian government's reaction. Many matters can only be considered on a government-to-government basis because a single Canadian company may not have the time or means available to counteract a foreign government's measures.

If the corporate analysis proceeds in the above fashion, several approaches seem to be available for industry to consider and to establish their preferences for the involvement of the Canadian government. Without any pretense to being exhaustive, these approaches would seem to include the following:

- STATUS QUO
- SUPPORT COMMERCIAL SOLUTIONS
- GOVERNMENT TO GOVERNMENT CONSULTATION
- BILATERAL NEGOTIATION
- MULTILATERAL APPROACH
- DEFENSIVE MEASURES
- COMBINATION OF THE FOREGOING

The individual approaches listed above are in a general order of progressively greater involvement of the Canadian government. The listing opens with approaches that depend on the commercial players to find answers. Subsequent approaches are set out in the event that foreign governments are intransigent and the Canadian government must act as a counterbalance.

The role of the Canadian government may range from mediation, in search of a mutually acceptable solution, to enforcement, drawing upon available legislative or defensive measures.

It is also possible to select a **combination** of these approaches as the basis for a maritime policy. Adoption of several approaches could be of merit in order to permit:

- considerable choice of approaches, flexibility and room for manoeuvre depending upon the situation confronting Canada;
- latitude for gradual escalation through different stages, allowing time for consideration and consultation in Canada and in the other country.

A combination of approaches would be philosophically consistent in that once Canadian objectives are established, if Canada cannot achieve them **all**, as a second or third resort, Canada would aim for **partial** attainment of the Canadian goals. Hence, the availability of a combination of several approaches as fall-back techniques deserves some attention.

Each of the six individual approaches have unique strengths and weaknesses. Each is different in potential costs and probability of **success**.

Each merits its own detailed paper offering a full description. However, in the interests of brevity, and in recognition of the virtual impossibility of providing a "definitive" treatise, only the following limited description of the basic approaches is offered.

## 1. Status Quo

Canada's current maritime policy has essentially been in place since 1948, and is founded upon reliance on competitive commercial market forces to provide the nation's international ocean shipping services. Therein, the government basically follows a hands-off policy with minimal regulation. Commercial concerns having problems or disputes in transportation essentially must find their own solution. Whenever competition reigns, the policy is effective, and can provide ample, economic and efficient transportation. In fact the policy has been serving the country well in most trades.

The weakness in such a policy arises when a trading partner has a different economic philosophy, and intervenes in the shipping market to attain national objectives. Commercial interests in a country (such as Canada) without any interventionist inclination become subject exclusively to the policies enforced by the government of the trading partner. The dictates of one government favouring its national fleet may easily lead to an unregulated monopolistic situation. All the classic economic abuses of a monopoly can become reality.

## **2. Support for Commercial Solutions**

A step from the preceding approach might entail a more active government presence, while essentially relying upon commercial entities to find solutions. Basically, a full range of government resources would be made available to Canadian companies to encourage and to assist them in resolving those difficulties arising from foreign transportation measures. For example, government's information and advisory services could be provided to companies, industry associations could be supported and strengthened, and moral suasion and representational activities could be exercised abroad as a demonstration of Canada's concern. Alternatively better relations and communication could be encouraged between Canadian concerns and foreign associations and companies that could influence their government. Finally, commercial joint ventures might be promoted so as to create a commonality of interest between Canadian and foreign commercial enterprises.

It is conceivable that the foregoing could have a positive effect upon the morale of Canadian companies, or could influence foreign governments or carriers. However, with respect to the latter, everything would be contingent upon a voluntary display of good will; nothing could be enforced or guaranteed.

## **3. Government-to-Government Consultation**

A further step towards a more active role for government would be advocacy of consultation with foreign governments at the level of Ministers or government officials or to consider any situation raised by Canadian companies. The Canadian mechanism could take any of several forms, such as use of written or oral presentations, or employing regulatory agencies, embassies, delegations (Ministers or officials, possibly including the private sector) in meetings with foreign counterparts.

Whatever mechanism, the exchange would serve as a demonstration of interest, as a means of elaborating concerns and positions, and as a way of examining policies and practices with a view of determining a mutually satisfactory solution.

The success of such an approach is dependent upon general reasonableness and the desire amongst the parties to find that mutually satisfactory solution. Rigidities in policies or in attitudes could effectively render this approach impractical.

## **4. Bilateral Negotiation**

Negotiations can be conducted for a variety of objectives, such as the establishment of a mixed bilateral commission mandated to review specific subjects, or the preparation of a memorandum of understanding or an exchange of letters that officially sets out points of agreement. Or negotiations could be launched towards a treaty, such as a shipping agreement or a trade or economic agreement that contains provisions governing transportation.

The content of the foregoing could range from the general to the detailed, or from establishing a system that is very open to one that may be quite closed. Duration of the negotiated instrument could range from a fairly short time frame to one that is open-ended. There could be provision for re-opening the instrument or there could be provision for a mechanism to consider any subject under dispute. Clearly there is an extremely wide range of possibilities that depend upon what the two nations involved happen to be willing to agree to. While the possibilities for accords on maritime transportation are numerous, simplistically they could vary



from agreement for a free, competitive environment at one extreme to a system embodying fixed cargo shares and detailed regulation at the other extreme. Canada's preference leans to the former while most of the developing world would likely gravitate to the opposite pole.

Negotiations can be complex, time-consuming and frustrating. No success can be guaranteed at the outset. But, if fruitful, negotiations can produce something mutually agreed and codified, something that establishes clear conditions and obligations that offer greater certainty for commercial interests to make decisions and to do business with another country.

## **5. Multilateral Approach**

Multilateral approaches can take the character of international agreements, or multipartite persuasion or confrontation. Possible forms of international agreement include possibilities in the short or long term. In the short term, many bilateral shipping issues might be settled if the trading partners implement a multinational accord namely the UN Convention on Code of Conduct for Liner Conferences; more uncertain, and assuredly time consuming to develop, is the proposal to bring services under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) wherein restrictions and barriers would be lessened.

Multipartite persuasion could occur when several like-minded nations join forces and present their concerns to a country that has restrictive practices. Commonly this is done through diplomatic channels. However, improvement is contingent upon a voluntary positive response from the country being approached. Any intransigence negates the effort. Escalation is possible if the like-minded countries decided the stakes justified taking concerted joint action of a retaliatory nature. The threat, or the implementation, of such action could produce the desired response from the targetted country. But one should not underestimate the difficulties in selecting suitable economic sanctions or in deciding upon the common denominator amongst those nations contemplating concerted action; national interests usually are quite diverse, and the common denominator may be muted.

## **6. Defensive Measures**

Defensive measures in essence provide for a response in kind should another nation unilaterally restrict transportation. Such measures could take any number of forms, such as stringent administrative attention, countervailing fines or outright operating bans. It could be argued that a variety of measures should be designed to permit general flexibility, availability of a response commensurate with the perceived harm, and room for escalation.

Defensive measures potentially could have some effectiveness as a deterrent, as a threat, or as an applied means to evoke a suitable response from the other nation. These measures would have some value in both commercial and governmental consultations/negotiations because the Canadian position would be strengthened to some degree.

Ideally, defensive measures should never be used. As a deterrent or threat, they could encourage an expeditious and mutually acceptable solution. Prior to actual implementation, there would have to be a very considered assessment of the costs to Canadian interests, and to the odds of success. Economic retaliation or sanctions clearly cut two ways, having an impact upon both nations.

## POST SCRIPT

Transportation is regarded as a **service industry**. It **serves trade**. By deduction, transportation **policies** should **serve trade**. The Canadian shipping policy was succinctly phrased in 1979:

“the primary objective of Canadian deep-sea shipping policy should be to ensure the continuing availability of adequate and economic shipping services as part of the overall transportation system serving Canada, with a secondary objective of being able to capitalize on significant opportunities”.\*

It is clear that in Government's order of priorities, **primacy** is given to the user of transportation services, while the secondary consideration is given to those who may have some opportunity, namely carriers and other transportation interests.

In light of this recognition, trade interests face the challenge of considering what is **wanted** and how it should be **realized**. Thus:

- we as exporters and importers should not lose our primacy by default or by disinterest
- we and our customers pay for transportation, and we should have a strong voice
- our international competitiveness must be preserved
- we should not abdicate decision making, and allow foreign governments to unilaterally dictate terms of trade

Canadian companies must tell the Canadian government:

- what are the concerns
- what approaches are preferred
- how the private sector should participate in developing and implementing preferred approaches

Clearly its **our move**.

\*A *Shipping Policy for Canada*, 1979

## SUGGESTED FURTHER READINGS

(Selected Government of Canada publications.)

Transport Canada — Marine — *A Shipping Policy for Canada* — TP1676 — Ottawa — 1979.

Transport Canada — Marine — *Examination of the Defensive Deep-Sea Shipping Strategy* — TP4918E — Ottawa — 1983.

Transport Canada — Marine — *Task Force on Deep-Sea Shipping: Report to the Minister of Transport* — TP6347E — Ottawa — 1985.

External Affairs Canada — *Canada's Export Trade and Transportation to the Less Developed Countries* — Ottawa — 1986.

Canadian Transport Commission — *Conditions in Canada — South America Ocean Shipping Trades* — Ottawa — 1986