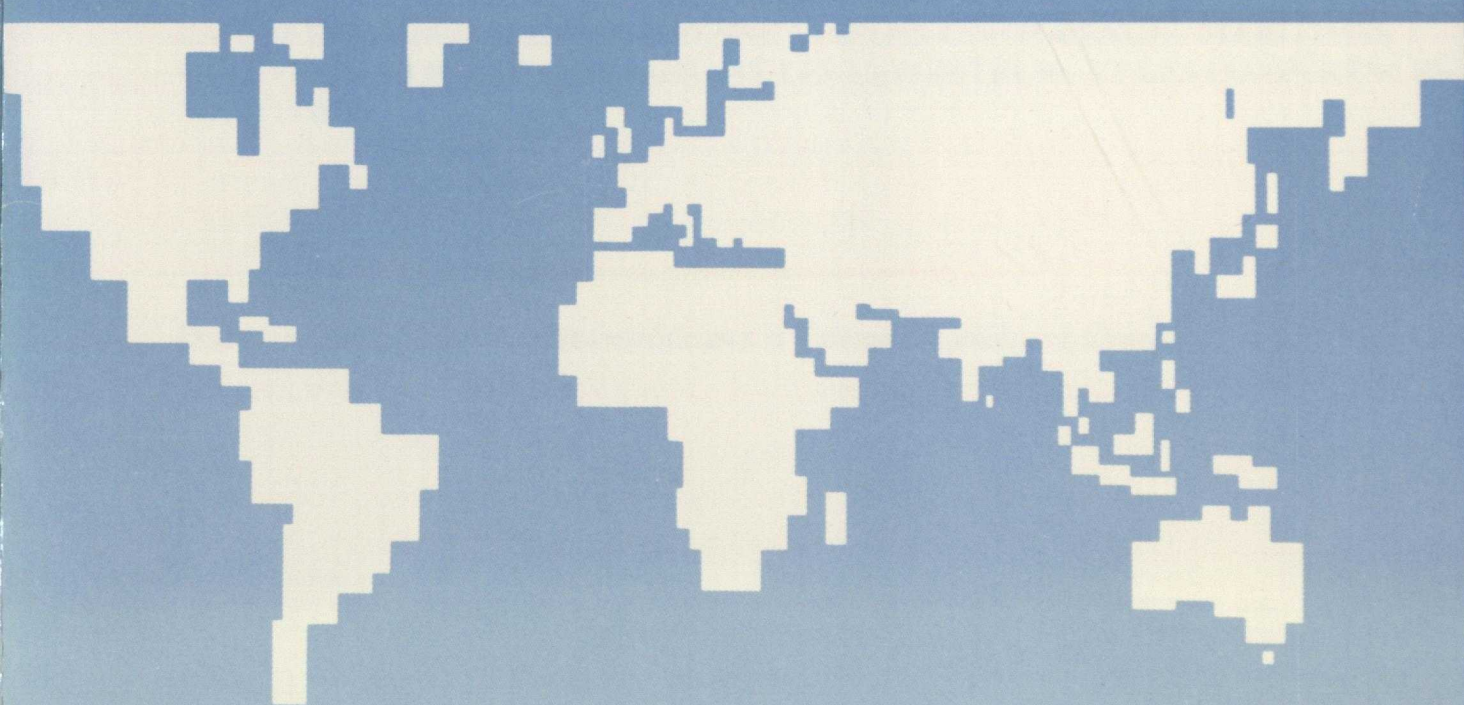


CA1
EA674
91C17f
DOCS

.b243 0964(F)

**LA LOI DÉROGATOIRE CANADIENNE
SUR LES CONFÉRENCES MARITIMES:**

**QUESTIONS ET RÔLES INTÉRESSANT
LES EXPÉDITEURS ET LES
CONFÉRENCES MARITIMES**



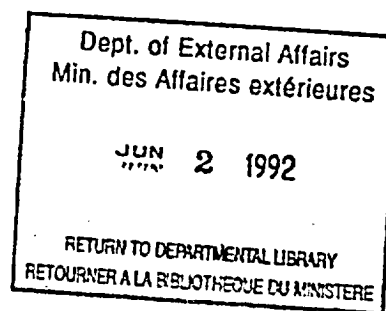
Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada

Canada

48-162-997.

**LA LOI DÉROGATOIRE CANADIENNE SUR LES CONFÉRENCES MARITIMES :
QUESTIONS ET RÔLES INTÉRESSANT LES EXPÉDITEURS ET LES CONFÉRENCES
MARITIMES**

Document rédigé pour Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada



Gunnar K. Sletmo
Susanne Holste

Août 1991

Pensez recyclage!



Cette publication est imprimée
sur du papier recyclé

Table des matières

Remerciements	1
(1) Condensé	2
(2) Introduction	3
(3) Objet du rapport	3
(4) Le commerce extérieur du Canada	4
(5) Les marchés du Canada à l'étranger	4
(6) Répartition des marchandises expédiées par le Canada vers les marchés d'outre-mer	5
(7) Le système des conférences	6
(8) Les transports maritimes de ligne et le marché canadien	8
(9) Fonctionnement des conseils de chargeurs - Leurs problèmes et les défis qu'ils ont à relever	10
(10) Le <i>Canadian Shippers' Council</i>	12
(11) Les lois canadiennes sur les conférences	13
(12) La <i>Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes</i>	15
(13) Les résultats de la <i>LDCM de 1987</i>	20
(14) Les questions qui se posent	21
(15) Liste sommaire des questions qui se posent	31
(16) Conclusions	36
Abréviations	37
Notes bibliographiques	38

Liste des tableaux

Tableau 1	La <i>LDCM</i> : sa portée dans un contexte en évolution	33
Tableau 2	Questions relatives aux taux et tarifs	34
Tableau 3	La représentation et l'intervention des chargeurs	35

Liste des graphiques

Graphique 1	Commerce du Canada, 1960-1990	5
Graphique 2	Cargaisons de ligne exportées par le Canada, 1989	6
Graphique 3	Le trafic de ligne canadien dans le contexte international	9
Graphique 4	Mesure où les chargeurs connaissent la <i>LDCM</i>	19
Graphique 5	Évaluation de la <i>LDCM</i> par les chargeurs	19
Graphique 6	Mesure où les transitaires connaissent la <i>LDCM</i>	19
Graphique 7	Évaluation de la <i>LDCM</i> par les transitaires	19
Graphique 8	Évaluation de la <i>LDCM</i> par les conférences	20

Avant-propos

Le présent document fait partie d'une série de publications axées sur le transport et destinées à répondre aux besoins des exportateurs canadiens. D'autres publications sont aussi disponibles dans le cadre de cette série notamment: *Arrimage sécuritaire, Services de transport entre le Canada et le Mexique* et *La compétitivité des exportations: une évaluation de l'incidence des contrats de services de transport maritime*. Un autre document de cette série, *Transport: Guide de l'exportateur*, sera publié sous peu.

Ce document arrive à point nommé puisqu'une révision complète de la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes de 1987* et de la *Loi sur les transports nationaux* doit être faite en 1992. Cet examen législatif permettra d'évaluer et d'examiner les recommandations formulées sur la navigation de ligne, de façon à mieux répondre aux besoins des utilisateurs et des fournisseurs de services de transport.

Les exportateurs sont invités à faire parvenir à l'adresse qui suit leurs commentaires sur le présent document, ainsi que toute demande de renseignements sur le transport international en vue d'améliorer les résultats obtenus sur le plan des exportations.

Direction des services de transports
Direction générale de la compétitivité du commerce
Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G2

Remerciements

Quand ils ont rédigé le présent rapport, les auteurs ont eu la chance de profiter du savoir d'experts connaissant bien divers aspects du transport maritime de ligne, y compris les conférences et les conseils d'expéditeurs. Ces personnes ont toutes accepté généreusement de se faire interviewer et d'assister à des réunions. Les auteurs tiennent à souligner avec gratitude leur concours et leur coopération.

Un comité directeur interministériel spécial a fourni des critiques constructives sur plusieurs ébauches du rapport. Les auteurs reconnaissent ici l'apport précieux de ses membres, qui comprenaient des représentants d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, de la Direction de l'analyse et du suivi de l'industrie à l'Office national des transports, de

Consommation et Corporations Canada, et de Transports Canada.

L. Grant Manery (Direction générale de la politique maritime, à Transports Canada) a présidé le Comité directeur interministériel. Douglas W. Pelkola a représenté Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, qui a commandité le rapport. Ces deux personnes n'ont pas ménagé les efforts pour appuyer les auteurs pendant toute la durée de leurs travaux.

Les auteurs assument seuls la responsabilité de toute erreur ou omission qui pourrait encore subsister.

Gunnar K. Sletmo
Susanne Holste
Montréal, le 30 août 1991

(1) Condensé

1. Le présent rapport servira de document de travail aux groupes de discussion de l'industrie et à d'autres intervenants s'intéressant au transport maritime de ligne, aux conférences maritimes et aux conseils de chargeurs. Il s'inscrit dans le cadre de la préparation de l'Examen général qui aura lieu en 1992 sur la législation concernant les transports, laquelle comprend la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes (LDCM de 1987)*.
2. Le lecteur qui est déjà bien au courant des divers aspects du transport maritime de ligne et du rôle que les conférences jouent dans le contexte du commerce extérieur canadien aura peut-être avantage à passer directement à la section 12 sur la *LDCM de 1987* (voir à partir de la page 17).
3. Les échanges canado-américains comptent énormément dans l'ensemble du commerce extérieur de notre pays, mais en ce qui concerne le commerce maritime, c'est surtout avec l'Europe et l'Extrême-Orient que le Canada transige. L'importance accrue des pays riverains du Pacifique est devenue particulièrement évidente dans ce contexte au cours de la dernière décennie. L'avenir du commerce dans ces axes revêt un intérêt particulier pour les exportateurs. Les sections 4, 5 et 6 résument les récentes tendances du commerce du Canada avec l'étranger.
4. Les sections 7 et 8 donnent un aperçu du rôle que les conférences et le transport maritime de ligne jouent dans les échanges commerciaux du Canada.
5. Les sections 9 et 10 expliquent ce que sont les conseils de chargeurs et leur rôle, et elles présentent un bref résumé sur les défis à relever.
6. Pour permettre aux conférences maritimes de fonctionner dans le contexte du commerce extérieur, on a jugé nécessaire d'adopter une loi soustrayant à l'application de la *Loi sur la concurrence* (la loi anti-trust du Canada) certains types d'accords de transport maritime visant les tarifs et d'autres conditions d'acheminement. Les sections 11 et 12 font l'historique des lois canadiennes régissant les conférences et la *LCDM de 1987*.
7. Les résultats que la *LCDM de 1987* a donnés jusqu'ici font l'objet de la section 13. Les graphiques 4 à 8 illustrent sommairement les points de vue des expéditeurs, des transitaires de fret et des conférences maritimes. Ce qu'il importe tout particulièrement de retenir, c'est que la plupart des expéditeurs connaissent peu la Loi et que, selon tous les intéressés, celle-ci a peu influé sur l'industrie.
8. Les sections 14 et 15 définissent les questions qu'il conviendrait d'examiner davantage dans le contexte de l'Examen général devant avoir lieu en 1992 sur la législation concernant les transports, y compris la *LCDM de 1987*. Les tableaux 1 à 3 résument ces questions.

(2) Introduction

En cette époque où la globalisation touche de plus en plus les économies, la prospérité et le développement à venir du Canada dépendent de la capacité de ses secteurs secondaire et tertiaire de soutenir la concurrence tant au pays qu'à l'étranger. Les marchés étrangers jouent un grand rôle dans notre économie. Il est donc vital d'avoir accès à des services de transport maritime efficaces et concurrentiels.

C'est afin d'encourager la concurrence et de susciter un contexte commercial dynamique que le gouvernement a adopté en 1987 la *Loi sur les transports nationaux*, la *Loi sur les transports routiers* et la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes*.¹ Ces nouvelles lois visaient à répondre aux besoins des expéditeurs et des transporteurs, en intensifiant la concurrence de manière à garantir la meilleure infrastructure possible dans le domaine des transports.

L'Office national des transports a été créé en application de la *Loi sur les transports nationaux*. Dans le cadre de son mandat, il a examiné chaque année (de 1988 à 1991) les lois sur les transports. L'examen ainsi mené offre à ceux qui achètent et qui vendent des services de transport maritime l'occasion d'exprimer leur point de vue sur les lois. Un Examen général des lois en question est prévu pour 1992, ce qui donnera aux intéressés la chance de voir s'il y a lieu de modifier la législation existante.

(3) Objet du rapport

Le présent rapport servira de document de travail aux groupes de discussion de l'industrie et à d'autres intervenants s'intéressant au transport maritime de ligne et aux conférences maritimes. Il brosse un tableau de la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* (LDCM de 1987) et il décrit sommairement les rôles incombant respectivement à ces dernières et au *Canadian Shippers' Council* (CSC), qui est le groupe d'expéditeurs désigné aux termes de l'article 21 de la *LDCM de 1987*.

Par «transport de ligne», on entend les services assurés par des cargos classiques et des navires porte-conteneurs. Bon nombre de ces services sont fournis en vertu de conditions établies par les conférences maritimes, conditions qui équivalent à des accords entre des compagnies maritimes desservant une route ou une région particulière. La *LDCM de 1987* soustrait certaines pratiques des conférences à l'application de la *Loi sur la concurrence*, tout en protégeant l'intérêt public et en accroissant la concurrence. Dans un contexte mondial caractérisé par une vive concurrence commerciale entre les pays, il est vital pour l'avenir du commerce extérieur du Canada, que nos expéditeurs bénéficient de services de transport maritime concurrentiels, quant à la qualité et au prix, par rapport à ceux auxquels d'autres pays commerçants ont accès.

Le transport maritime de ligne est de plus en plus en interdépendance avec d'autres moyens de transport, par suite de la mise au point de systèmes intermodaux; on ne peut donc plus le situer isolément. Par conséquent, l'Examen général de 1992 sur la législation concernant les transports offrira une occasion de s'interroger sur le rôle des réseaux mondiaux de transport et de logistique. Ces derniers acquièrent de plus en plus d'importance, ce qui aura quasi certainement des conséquences énormes pour les transporteurs et les expéditeurs et pourrait modifier leurs rapports mutuels sur le marché.

(4) Le commerce extérieur du Canada

Le Canada compte de plus en plus sur l'exportation de biens et de services pour créer des emplois chez lui et garantir sa croissance économique. Entre 1950 et 1985, la valeur des exportations est passée de 16,9 p. 100 à près de 30 p. 100 du produit national brut (PNB).² En 1990, le Canada se classait au huitième rang parmi les plus grands pays commerçants du monde et, en cette qualité, il s'intéresse d'on ne peut plus près à tout ce qui concerne le commerce mondial. Toujours en 1990, les exportations de notre pays représentaient 3,8 p. 100 du total mondial, tandis que ses importations correspondaient à 3,3 p. 100 des importations de l'ensemble des pays.³

C'est avec les États-Unis que le Canada commerce le plus (les deux tiers de ses importations en proviennent, et les trois quarts de ses exportations y sont destinées). Cependant, le Canada ne peut se permettre de délaisser d'autres régions qui pourraient

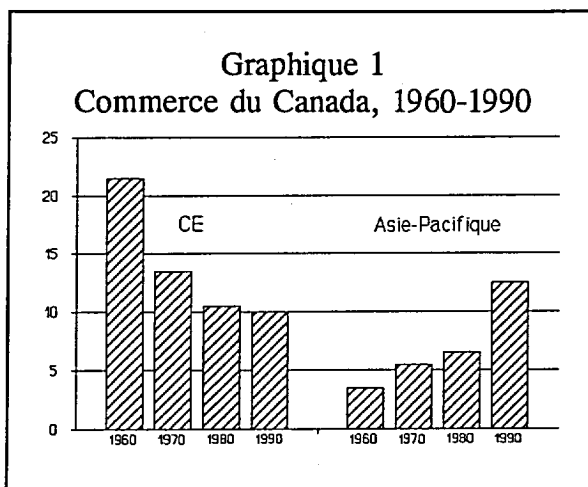
devenir des débouchés de taille à l'avenir. C'est dans le contexte de ces marchés étrangers que les services de transport maritime et la *LDCM de 1987* présentent un intérêt particulier.

(5) Les marchés du Canada à l'étranger

Le Canada ayant surtout transigé avec les États-Unis, il a peut-être adopté une vision à dominante «continentale», et il est possible que cela l'ait empêché d'envisager le transport et le commerce dans une perspective plus mondiale. Or, pour garantir la prospérité et la croissance de notre pays dans l'avenir, nous devons au cours des prochaines années nous tourner davantage vers les marchés étrangers, notamment en Europe et dans la région de l'Asie-Pacifique.

Le graphique 1 montre comment ont évolué les échanges du Canada avec deux blocs partenaires importants : la Communauté européenne (CE) et l'Asie-Pacifique.

Le commerce avec les pays de cette dernière région croît plus vite qu'avec d'autres régions du monde. La part qu'il représente dans l'ensemble des échanges du Canada a plus que quadruplé entre 1960 et 1990, et plus que doublé entre 1970 et 1990. Vu l'expansion rapide des économies de l'Asie-Pacifique et les rapports que le Canada entretient avec la région, il y a tout lieu de croire que nos échanges avec l'Asie vont continuer de grandir tant dans l'absolu



Sources : *Asia Pacific Foundation* et Statistique Canada.

que sur un plan relatif. Afin d'accéder aux marchés étrangers, les exportateurs canadiens dépendent essentiellement des transports aériens et maritimes. En 1989, le volume des biens acheminés par voie aérienne était négligeable, mais il représentait environ 14 p. 100 de la valeur des échanges commerciaux du Canada avec les pays autres que les États-Unis. Le transport maritime a dominé tous les autres modes, avec en tout 78 p. 100 de la valeur, soit 27,9 milliards de dollars CA.¹ Le reste (8 p. 100) a été acheminé par voie terrestre vers l'Amérique latine ou des ports américains, en vue de la réexportation. L'importance de bonnes liaisons maritimes avec des destinations autres que les États-Unis ne fait donc aucun doute. Entre 7 et 9 p. 100 seulement du tonnage des biens canadiens expédiés par voie maritime le sont par des navires de ligne,² mais la valeur de ces envois compte pour beaucoup dans le total. Selon une estimation, environ les deux tiers des exportations du Canada destinées à des pays

d'outre-mer seraient acheminés par des services de ligne.³

(6) Répartition des marchandises expédiées par le Canada vers les marchés d'outre-mer

Les frais de transport et la nature du service fourni dépendent de la marchandise à expédier. Au fil des années, le Canada a principalement exporté outre-mer des céréales, du charbon, du bois d'oeuvre et divers minerais et minéraux. Ces produits sont d'ordinaire expédiés à bord de vraquiers, dans un contexte commercial très compétitif, en fonction de contrats d'affrètement conclus entre les expéditeurs et les armateurs. Ces contrats diffèrent beaucoup de ceux signés par les compagnies de ligne et ne sont assujettis à aucune loi particulière. Les envois acheminés par des services de ligne (habituellement dans des conteneurs ou sur des palettes) appartiennent le plus souvent à quelques catégories données. Ainsi, en 1989 les compagnies de ligne ont principalement transporté des marchandises appartenant à l'un des six grands groupes suivants :

- . papier et produits connexes
- . aliments, boissons et tabac
- . métaux de première fusion
- . autres produits manufacturés
- . produits chimiques
- . machines et équipement.

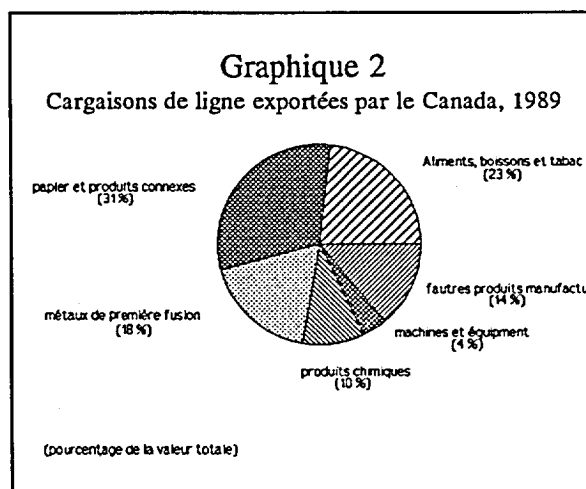
Les produits susmentionnés sont généralement, mais pas toujours, expédiés par navires de ligne, et ils représentent, quant à la valeur, 70 p. 100 de toutes les exportations canadiennes acheminées vers

des pays d'outre-mer; ce chiffre montre bien toute l'importance des cargaisons de ligne pour le commerce extérieur du Canada.⁴ Parmi les produits importants acheminés via l'Atlantique Nord, d'après les conférences, citons les vins, les produits chimiques (n.s.a.) et les marchandises de groupage, depuis l'Europe continentale et la côte Est du Canada, et dans le sens contraire, la pâte de bois, l'amiante et le cuivre.⁵ Le commerce avec les pays d'outre-mer se caractérise encore par des marchandises à faible valeur unitaire. La proportion des biens manufacturés augmente cependant, et c'est pour cette catégorie de marchandises de grande valeur que les transports de ligne revêtent une importance cruciale.

(7) Le système des conférences

Les conférences maritimes existent depuis plus de cent ans. En dépit de cette ancienneté, des controverses persistent toujours au sujet des mérites et des inconvénients du système.

Les conférences ont pour principal objet d'établir des conditions de transport et des taux de fret communs, de manière à assurer des services réguliers et stables. Un tel arrangement dûment conclu entre des concurrents serait assujéti aux lois canadiennes sur la concurrence, si ce n'était de dispositions spéciales soustrayant les conférences à leur application. Pareille exemption existe parce que, comme bien d'autres gouvernements, celui de notre pays a reconnu le caractère international des transports de ligne et le fait que la notion des conférences maritimes est acceptée par ses principaux partenaires commerciaux.



Source : *Conference Board of Canada*, «Export Competitiveness: An Assessment of the Impact of Ocean Service Contracts», Ottawa, 1991.

Les accords intra-conférences diffèrent beaucoup entre eux, quant à la teneur et aux effets. Un certain nombre de critères leur sont communs et peuvent servir à les caractériser en général :

- (1) l'existence de tarifs collectifs que les membres de la conférence appliquent.
- (2) Le double régime de taux de fret, en vertu duquel l'expéditeur bénéficie d'un rabais par rapport au taux de base de la conférence; en retour, il s'engage à faire transporter par elle toutes ses marchandises, ou une partie d'entre elles, pendant une période donnée. Signalons que la législation canadienne sur les conférences maritimes ne leur permet désormais plus d'exiger d'un expéditeur qu'il

s'engage à faire transporter la totalité de ses marchandises aux termes de contrats d'exclusivité normalisés.

- (3) **Restriction de l'admission à la conférence.** Pareille pratique donne lieu à des conférences fermées auxquelles personne de l'extérieur ne peut adhérer à moins que les membres y consentent. Aux États-Unis, de telles conférences sont interdites.
- (4) **Répartition des départs.** Les membres de la conférence coordonnent entre eux les voyages et les escales. Ils visent aussi de cette façon à garantir une capacité suffisante tout en s'assurant d'un taux d'utilisation acceptable.
- (5) **Accords de non-concurrence dans un secteur donné.** Les membres de la conférence se limitent ainsi aux ports et aux itinéraires leur étant assignés par elle.
- (6) **Accords de répartition des cargaisons entre les membres de la conférence.** La part réservée à chacun peut être calculée de diverses façons, et elle peut varier avec le temps. De tels accords peuvent viser des trajets qui ne sont viables pour aucun des membres mais que la conférence a convenu de desservir.

(7) **Services assurés en commun.** Cela peut supposer la complète mise en commun des ressources et des recettes, ce qui constitue la coopération la plus étroite qui soit.⁹ Signalons que les conférences ne sont pas les seules à opter pour cette formule.

(8) **Réservation d'espace à bord.** Les membres de la conférence affrètent de l'espace à bord des navires les uns des autres et peuvent répartir les marchandises en fonction de l'espace disponible.

L'existence des conférences maritimes et de lois les concernant a suscité deux questions : (1) dans quelle mesure une industrie doit-elle être exemptée des lois sur la concurrence, tandis que ses partenaires commerciaux y sont assujettis ? Et (2), l'existence de ces conférences dénature-t-elle la conjoncture ? Plus particulièrement, les taux de fret et le niveau de service seraient-ils différents sans elles ? On accordera une attention nouvelle à ces questions pendant l'Examen général de la *LDCM de 1987*.

Une évolution récente des services de ligne a entraîné l'adoption de nouveaux mécanismes organisationnels, tels que des accords de stabilisation et de discussion qui ne reposent pas sur la fixation des taux, mais qui mettent plutôt l'accent sur l'utilisation de la capacité de transport et l'efficacité opérationnelle des membres. Certains accords permettent aussi aux membres de se consulter sur de nombreuses questions d'intérêt commun. Les associations de transporteurs ainsi créées

remettent donc en cause les lois d'exception, en recourant à un mécanisme de restriction de la concurrence qui n'est pas expressément visé par la *LDCM de 1987* (voir la section intitulée «Les questions qui se posent»).

(8) Les transports maritimes de ligne et le marché canadien

Les transports de ligne ont subi de nombreux changements qui en ont profondément modifié la structure. La conteneurisation, technique apparue dans les années 1960, a exigé des immobilisations plus considérables tant du côté «mer» que du côté «terre» du transport maritime des cargaisons classiques. On s'est mis à utiliser des conteneurs pouvant être acheminés par navire, par train et par camion, ce qui a accentué encore davantage la révolution technologique au sein de l'industrie des transports intermodaux. Les transporteurs maritimes se sont de plus en plus sentis obligés d'offrir une panoplie de services garantissant l'acheminement de bout en bout. Cela a nécessité de complexes opérations logistiques intermodales pour contrôler la marchandise et veiller à l'équilibre du trafic dans les deux sens, de manière à réserver l'espace conteneur nécessaire aux deux extrémités du trajet.

L'amélioration des réseaux de transport a élargi la gamme des choix s'offrant aux expéditeurs. Grâce aux services de liaison terrestre et aux mini-ponts terrestres, ceux-ci ont accès à diverses combinaisons de modes terre-mer. Par conséquent, les conteneurs exportés en Asie depuis l'Est du Canada peuvent partir des ports des côtes Est ou Ouest, du golfe du Mexique, ou de la côte

occidentale des États-Unis. L'expéditeur dispose habituellement de bien plus d'options qu'auparavant et il dépend moins d'un transporteur maritime ou d'une conférence en particulier.

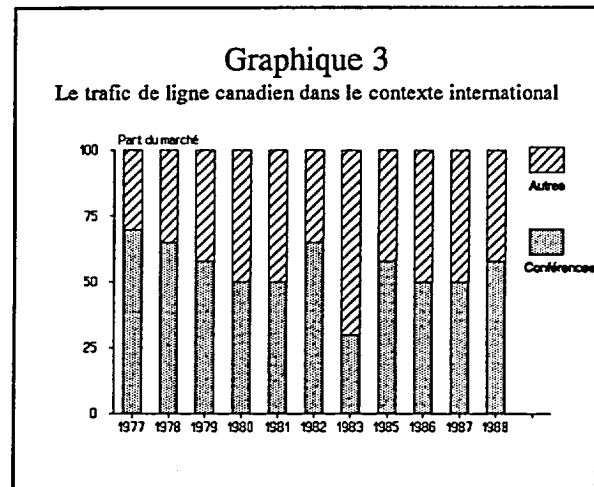
Une bonne partie des cargaisons de ligne sont acheminées en vertu de dispositions énoncées dans des accords intra-conférences. Une conférence (on dit souvent «conférence maritime») est une association de transporteurs maritimes ayant pour objet de régir les taux de fret et d'autres conditions de transport pratiqués par ses membres, l'objectif final consistant à garantir la profitabilité tout en assurant des services fiables et réguliers. Sur bien des trajets, le nombre des navires disponibles et l'accès facile aux clients ont fait que relativement peu d'obstacles empêchent quiconque d'y offrir des services. Les conférences subissent donc une concurrence plus vive de la part de transporteurs indépendants solides (par ex., des compagnies de ligne n'appartenant pas à une conférence pour le trajet en question). Beaucoup d'expéditeurs pensent que ces transporteurs indépendants représentent désormais une option intéressante. En outre, certains membres de conférence fonctionnent comme des indépendants sur divers itinéraires. Il convient de mentionner que les indépendants sont assujettis aux lois habituelles sur la concurrence. En fait, les services de ligne internationaux en tant que tels n'en sont pas exemptés; seuls les accords intra-conférences tombent sous le coup de la *LDCM de 1987*. Si de tels accords n'existaient pas, aucune loi particulière soustrayant telle ou telle partie à l'application de la législation sur la

concurrence ne serait nécessaire. Cependant, c'est sans doute là un argument quelque peu hypothétique, vu que les conférences et les indépendants sont peut-être dans une large mesure les substituts les uns des autres.

Le graphique 3 montre comment les conférences maritimes et les indépendants se sont répartis le marché entre 1977 et 1988, les pourcentages étant établis par rapport au trafic total. Nous n'avons pu trouver aucune donnée pour 1984. Quiconque recourt à des données groupées de ce genre doit faire preuve de circonspection avant de généraliser et de tirer des conclusions.

Entre 1977 et 1981, la part des conférences a diminué d'une façon soutenue, en partie à cause de la croissance rapide de la société *CAST NORTH AMERICA (1983) INC.* en tant que transporteur indépendant dans l'Atlantique Nord. En 1983, la part des conférences a atteint son point le plus bas et, après 1984, elle s'est mise à croître, surtout parce que la *CAST* s'est jointe aux conférences. Pendant la dernière partie de la décennie, la part relative de chaque groupe, tant pour le trafic d'entrée que de sortie, a semblé se stabiliser. Les conférences ont vu leur part grandir en 1988, surtout parce que l'on a redéfini l'expression «exploitant de ligne» et exclu, de ce fait, les transporteurs de produits forestiers.

Vu la nature du trafic de ligne, il importe, quand on emploie des chiffres groupés et que l'on en tire des conclusions, d'apporter des précisions. Les données sur le tonnage acheminé par les conférences depuis la côte Ouest du Canada sont



Source : Abbott, Ruth Ann et coll., «Market Share of Conference and Non-Conference Shipping Lines in Canadian International Trade», Ottawa, Transports Canada, Recherche économique, 1990, p. 10-11.

moins qu'en réalité dans une mesure importante mais inconnue, car des marchandises canadiennes sont détournées via des ports américains de la côte Ouest. Les chiffres relatifs aux cargaisons exportées et importées via Montréal à destination ou en provenance du Royaume-Uni et de l'Europe continentale sont plus considérables qu'en réalité, car ils comprennent des marchandises venant des États-Unis et de compagnies hors conférence. Dans le cas des compagnies de ligne membres d'une conférence, jusqu'à 65 p. 100 des cargaisons sont hors conférence puisqu'elles sont issues des États-Unis ou qu'elles y sont destinées. Une autre part de 5 à 10 p. 100 se situe dans la même catégorie, vu qu'il s'agit de marchandises expédiées en dehors des zones desservies par les conférences, soit en

Espagne, en Scandinavie, en Afrique, etc. Environ 85 p. 100 des cargaisons acheminées par les transporteurs indépendants proviennent du Canada, et 15 p. 100 des États-Unis.

En général, il semble que les conférences conservent toujours une part élevée du trafic de ligne, mais celle-ci pourrait fluctuer sensiblement sur certains trajets par suite de la concurrence des transporteurs indépendants. Afin d'évaluer la stature réelle de chacun de ces deux groupes sur le marché, il est utile de distinguer entre les conteneurs et les autres cargaisons, car on associe en général ces derniers à des biens à valeur ajoutée, ce qui entraîne des taux de fret plus élevés. Dans une étude sur les services de ligne nord-américains, on a dressé une comparaison entre, d'un côté, les parts respectives de marché des conférences et des transporteurs indépendants et, de l'autre, leurs parts respectives du trafic conteneur.¹⁰ L'étude attire l'attention sur une certaine segmentation des marchés, les conférences mettant l'accent sur les conteneurs, et les indépendants s'intéressant surtout aux marchandises dites en «néo-vrac». Ainsi, même quand les conférences ont vu fléchir leur part du tonnage total, leur position a semblé particulièrement solide sur le marché des biens à haute valeur ajoutée expédiés par conteneurs.

L'étude montre que les conférences semblent avoir conservé une part importante du trafic à valeur ajoutée, et l'on pourrait voir là un signe de puissance sur le marché. Enfin, il est clair que, même si les conférences et les indépendants paraissent se spécialiser dans différents secteurs du

marché, ils se font concurrence pour tous les genres de marchandises.

(9) Fonctionnement des conseils de chargeurs - Leurs problèmes et les défis qu'ils ont à relever

Deux arguments militent en faveur de la création des conseils de chargeurs. D'abord, ils peuvent permettre aux expéditeurs d'agencer leurs positions entre elles et de les renforcer, ce qui accroît leur pouvoir de négociation face aux conférences. En deuxième lieu, si les expéditeurs et les conférences parviennent à coopérer entre eux d'une façon satisfaisante, l'industrie pourra s'auto-réglementer davantage et réduire ainsi les risques d'intervention gouvernementale, ce qui devrait rendre les mécanismes du marché plus efficaces et plus équitables.

On ne s'entend pas sur le rôle qu'il conviendrait de confier aux conseils de chargeurs. En fait, certains voudraient que ce soit surtout des associations coopératives qui travailleraient avec les conférences à rendre les services de ligne plus efficaces; bref, ils souhaiteraient que tous les intervenants y gagnent au change et profitent d'une compréhension et d'une coopération meilleures. Autrement, l'un y trouverait des avantages, au détriment de l'autre, ce qui susciterait de l'antagonisme et des affrontements, voire de la méfiance.

Le Conseil des chargeurs maritimes d'Europe, avec ses diverses composantes nationales, repose fondamentalement sur la coopération. On souhaitait à l'origine créer une tribune pour diffuser de l'information et

instaurer une structure de négociation qui faciliterait la «consultation collective».¹¹ Les conseils ne disposaient d'aucun pouvoir législatif; on espérait plutôt les voir travailler en étroite collaboration avec les conférences.

L'antagonisme a caractérisé les conseils de chargeurs des pays où, depuis toujours, les conférences suscitent beaucoup de scepticisme; mentionnons ici l'Australie, l'Inde et l'Afrique du Sud.¹² Dans ces pays, la loi appuie fortement les conseils, qui négocient collectivement les taux de fret et les conditions de transport avec les conférences.

Chaque conseil de chargeurs est aux prises avec ses propres problèmes et défis, mais on a relevé un certain nombre d'obstacles qui semblent communs à tous les cas. Tout d'abord, les conseils de chargeurs sont, règle générale, des organismes nationaux, contrairement aux conférences dont beaucoup sont transnationales. Les différences existant entre les divers pays quant aux lois sur les transports et l'absence de lois internationales dans le domaine restreignent de toute évidence l'action des gouvernements qui essaient d'intervenir sur les marchés du transport maritime au nom de leurs expéditeurs. La coopération et la concertation entre les conseils de chargeurs au-delà des frontières nationales sont rendues plus difficiles du fait qu'il n'existe aucune organisation internationale universellement reconnue pour représenter les groupes d'expéditeurs. En deuxième lieu, la plupart des conseils ont pour mission de représenter toute une gamme d'intérêts. Par conséquent, ils doivent faire la part des choses entre les

besoins et les objectifs des divers membres, et ces éléments ne sont pas toujours en harmonie. Par exemple, les petits expéditeurs souhaiteront peut-être bénéficier d'une intervention directe des gouvernements et obtenir d'eux un soutien financier pour les conseils, mais de nombreux gros expéditeurs misent sur leur seul pouvoir de négociation et préfèrent souvent que le gouvernement reste à l'écart. Troisièmement, les frais de transport représentent une partie relativement minime des frais totaux de la plupart des entreprises, et les réductions possibles se calculent sur une échelle encore plus limitée. Les entreprises consacreront par conséquent peu d'efforts et de temps aux questions de transport,¹³ et bon nombre des chargeurs hésiteront sans doute à affecter des ressources importantes aux activités des conseils.

Ces grandes difficultés ont été reconnues dans le fameux *rapport Rochdale* sur les transports maritimes internationaux, il y a plus de vingt ans.¹⁴ Tout en se disant favorable au concept des conseils de chargeurs, la Commission a insisté sur la nécessité de situer leur rôle dans un contexte réaliste, et elle a fait observer que l'intérêt public doit l'emporter sur les préoccupations des chargeurs ou des conférences. Elle a admis qu'il existe inévitablement des conflits d'intérêt entre les deux parties, mais elle a recommandé à ces dernières de chercher à mieux coopérer entre elles au lieu de compter sur une intervention gouvernementale pour résoudre leurs problèmes.

(10) Le *Canadian Shippers' Council* (CSC)

En 1979, le *Canadian Shippers' Council* (CSC) a été désigné par le ministre des Transports pour représenter les expéditeurs, en vertu de la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes* (1979). Cette désignation a été renouvelée en application de la *LDCM de 1987*, de sorte que les activités, le rôle et l'influence du CSC intéressent directement la révision de la *Loi*, qui commencera officiellement en 1992.

Le CSC a été constitué en 1966 par l'industrie; elle s'attendait alors à une intervention du gouvernement qui l'aurait obligée à exécuter certaines tâches. Sa mission, qui n'a pas changé depuis cette époque, consiste aujourd'hui à représenter une large gamme d'exportateurs et à faire la liaison entre les conférences et le gouvernement, au nom des chargeurs canadiens. C'est une association d'associations (diverses industries et divers groupes exportateurs) qui réunit un petit nombre de sociétés commerciales. Parmi les associations professionnelles qui sont représentées par le CSC, citons la Ligue canadienne de transport industriel, l'Association des manufacturiers canadiens et l'Association des exportateurs canadiens. Les associations et les sociétés membres nomment des délégués auprès du CSC.

Au cours de ses vingt-cinq ans d'existence, le CSC a remporté du succès, mais il s'est également heurté à des difficultés et à des problèmes, certains ayant été de nature générale et communs à tous les conseils de chargeurs, et d'autres, propres au

contexte canadien. D'aucuns pensent que le manque chronique de fonds représente le principal problème ayant entravé le CSC depuis le tout début. Cependant, le gouvernement a rejeté toute demande de financement permanent non assorti de conditions, et il a pour cela invoqué les arguments suivants : (1) l'industrie a créé le CSC pour empêcher une intervention trop directe du gouvernement; (2) si le CSC existe pour servir l'industrie, alors ses membres devraient être disposés à lui fournir des ressources humaines et à assumer des responsabilités financières à son égard; et (3) si le gouvernement doit financer le CSC, alors il serait plus logique pour lui d'intervenir directement dans le marché des conférences maritimes.

Les porte-parole du CSC ont fait valoir que le manque de fonds en limite sérieusement les activités. Selon eux, le Conseil réussit convenablement à surveiller les tendances, rôle qui lui est dévolu par la *LDCM de 1987*, mais il parvient mal à analyser l'évolution de l'industrie à long terme, à vérifier l'information fournie par les conférences et à consulter d'autres conseils de chargeurs pour échanger des points de vue au niveau international. Ces limites attribuables au manque de fonds réduisent la valeur du CSC aux yeux de ses membres, qui s'interrogent par conséquent sur son efficacité. Il en résulte une sorte de cercle vicieux : le scepticisme de certains membres et la conjoncture économique actuelle amènent ensemble les membres à réduire leurs contributions, dont l'organisme a pourtant un pressant besoin.

La structure d'un organisme (une association d'associations) réunissant un petit nombre de sociétés donne lieu en soi à son propre jeu de difficultés. Il arrive souvent qu'un membre verse directement des contributions à plusieurs organismes; il risque dès lors d'être moins disposé ou apte à fournir des fonds à un conseil qui se situe à un échelon plus loin dans la hiérarchie.

Les opinions d'un grand nombre d'expéditeurs sont transmises à des représentants. Quand ils négocient avec les conférences, ces derniers n'ont qu'un mandat limité pour parler au nom des divers expéditeurs. Qui pis est, la présence, à ces négociations, de représentants d'associations et de sociétés commerciales ayant tout à fait le droit d'être là vient compliquer les choses encore davantage. L'on craint donc, dans une certaine mesure, que les petits expéditeurs, qui comptent sur des organismes comme le CSC pour défendre leurs intérêts, ne soient pas suffisamment bien représentés.

D'aucuns ont affirmé que les intérêts des petits chargeurs s'assimilent davantage à ceux des transitaires, et l'on a parlé de la possibilité d'admettre au sein du CSC l'Association des transitaires internationaux canadiens (ATIC). Cependant, vu que les transitaires sont à la fois chargeurs et transporteurs, les membres de la CSC ont voté contre cette proposition.

En conclusion, le CSC souffre de deux problèmes connexes : le manque de fonds, et des difficultés inhérentes à sa mission qui consiste à représenter des groupes divers de chargeurs.

(11) Les lois canadiennes sur les conférences

Quand le gouvernement a adopté la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes*, il a confirmé qu'il reconnaissait depuis longtemps les conférences maritimes et leur rôle clef dans les transports de ligne. Parallèlement, on pensait cependant que la loi devait accorder plus d'importance aux expéditeurs et favoriser un accroissement de la concurrence.

La proximité des ports canadiens relativement à ceux des États-Unis et l'interdépendance des réseaux de transport des deux pays font qu'il est nécessaire que les législations intéressant les transports soient de part et d'autre comparables et compatibles. On a déclaré que, si la *Loi* canadienne devait restreindre l'exemption dont bénéficient les conférences, celles-ci préféreraient dès lors le contexte juridique américain et iraient s'installer dans des ports des États-Unis. Les conséquences d'un tel «déménagement» toucheraient non seulement les expéditeurs et les transporteurs, mais aussi toute l'infrastructure maritime, y compris les ports et les services connexes. Outre qu'il doit soigneusement prendre en compte la législation américaine, le Canada se voit lié de près à une infrastructure internationale des transports maritimes qui accorde encore aujourd'hui un statut spécial aux conférences de lignes. Le Canada manquerait donc de réalisme s'il élaborait des lois maritimes en se fondant uniquement sur d'étroites considérations nationales.

La première loi canadienne à viser les conférences a été adoptée en 1970. Auparavant, ces dernières étaient assujetties

elles aussi à la *Loi des enquêtes sur les coalitions* et, en fait, leur position a été contestée par les instances régissant la concurrence au Canada, dans l'affaire Helga Dan.¹⁵ La première *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes* définissait les règles en vertu desquelles les conférences étaient autorisées à fonctionner au Canada. Elle stipulait que celles-ci avaient le droit :

- . d'appliquer des tarifs collectifs;
- . de conclure des contrats d'exclusivité;
- . d'attribuer les ports d'escale;
- . de réglementer les heures de départ et d'autres conditions du service;
- . de se partager les cargaisons ainsi que les recettes ou les pertes découlant du transport des marchandises;
- . de réglementer l'admission des membres dans une conférence et leur expulsion.¹⁶

En outre, les compagnies membres d'une conférence pouvaient négocier des tarifs de bout en bout (du point d'origine au point de destination) avec les transporteurs de l'intérieur. Aucune disposition particulière ne prévoyait des mécanismes pour le dépôt et l'étude des plaintes, ni la tenue de réunions entre les expéditeurs et les transporteurs.

La *Loi dérogatoire de 1979* sur les conférences maritimes a continué de soustraire les conférences à l'application des lois sur la concurrence, tout en modifiant la loi précédente à plusieurs égards. Elle assujettissait à ses dispositions les accords conclus entre des compagnies appartenant à une conférence et des compagnies indépendantes. La nouvelle loi était la première à désigner un groupe pour

représenter les intérêts des chargeurs canadiens, et le ministre des Transports a confié cette tâche au *Canadian Shippers' Council (CSC)*. Les conférences maritimes transportant des biens à l'étranger étaient tenues de se réunir à la demande du CSC et de «fournir des renseignements suffisants pour le bon déroulement de la réunion». Cette dernière exigence a suscité de longues discussions, voire des affrontements entre les deux groupes.

Pendant les années 1980, divers développements ont rendu nécessaire la réforme du cadre législatif concernant les conférences maritimes.¹⁷ À la faveur d'un sondage, les expéditeurs se sont dits de moins en moins satisfaits de la *LDCM de 1979*. De plus, le CSC a fait valoir que les conférences ne réagissaient pas face aux besoins des chargeurs. Bon nombre de ces derniers estimaient que la loi existante rendait les conférences trop puissantes et que la modification de la *LDCM* améliorerait l'efficacité et le rendement de l'industrie, en favorisant une concurrence plus vive, ce qui ferait baisser les prix tout en de meilleurs services à la portée des clients.

Les plaintes formulées en vertu de la *LDCM* ont été plutôt rares; règle générale, elles concernaient des difficultés particulières qu'un expéditeur avait éprouvées. D'après les quelques cas existants, il n'est pas possible de tirer des conclusions sur les pratiques des conférences ni sur les résultats que les plaintes ont eus. Un seul constat demeure possible : la principale utilité de la *LDCM* tient au fait qu'elle offre un ensemble de règles pour les marchés régis par les conférences; et selon

les causes récentes entendues dans ce contexte, les violations graves de ces règles ne sont pas courantes (en effet, il est même douteux qu'elles se produisent). Le lecteur que cela intéresse aura avantage à parcourir les *Rapports annuels* du Directeur des enquêtes et recherches (*Loi sur la concurrence*), à qui l'on peut adresser des plaintes sur les violations présumées des conditions ouvrant droit, en vertu de la *LDCM*, à des exemptions à la *Loi sur la concurrence*. On peut aussi déposer des plaintes auprès de l'Office national des transports, en vertu de l'article 13 de la *LDCM de 1987* ou de l'article 39 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Il est intéressant de souligner qu'en 1990, aucune plainte n'a été adressée à l'ONT en vertu de ces deux articles.¹⁸

L'adoption de la *US Shipping Act of 1984* a revêtu beaucoup d'importance pour la législation maritime canadienne; en effet, le document a sensiblement redéfini tout le contexte où évoluent les conférences et les chargeurs, en instaurant les «mesures distinctes» et les «contrats d'exclusivité limitée». Une grande incertitude régnait quant à l'incidence finale de ces mesures, mais on pensait, règle générale, qu'elles intensifieraient beaucoup la concurrence au sein des transports de ligne. Divers organismes canadiens suivent de près la révision de la législation américaine, qui se poursuit actuellement à Washington (D.C.).

(12) La Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes

Dans la *LDCM de 1987*, le législateur continue de reconnaître le caractère spécial

des conférences maritimes et il les exempte de la *Loi sur la concurrence*. Le gouvernement a cependant voulu répondre aussi aux préoccupations souvent exprimées par les chargeurs et d'autres intervenants qui souhaitaient intensifier la concurrence au sein des transports maritimes de ligne. Dès le début, il était clair que la *LDCM de 1987* serait une mesure de compromis; par conséquent, elle n'a donc pas satisfait entièrement aux attentes du CSC qui cherchaient à renforcer concrètement la position de ses commettants.

La *Loi de 1987* repose sur trois grands piliers : (A) la définition de ce que sont les conférences et des pratiques faisant l'objet d'une exemption; (B) deux nouvelles dispositions visant à améliorer la position des chargeurs, quand ils négocient : le droit impératif pour les compagnies maritimes d'opter pour des mesures distinctes (MD), et des contrats confidentiels d'exclusivité limitée entre les conférences et/ou leurs membres et les chargeurs, sous réserve de l'approbation des conditions par les conférences; et (C) une disposition sur la consultation et un mécanisme autorisant les chargeurs à se plaindre auprès de l'ONT au sujet des mesures perçues comme risquant de nuire à l'intérêt public.

(A) Les conférences maritimes et les exemptions accordées

La *Loi de 1987* définit une conférence comme étant une «association de transporteurs maritimes ayant pour objet de régir les taux de fret et conditions du transport par eau de marchandises qui leur sont confiées ou exerçant une influence à cet

égard». ¹⁹ En d'autres termes, les membres d'une conférence offrent leurs services à des taux et conditions convenus. Comme nous le verrons plus loin, de récents développements survenus dans le secteur des services de lignes régulières, par exemple l'adoption d'accords de liaison et de discussion, ont suscité des questions quant à l'utilité de cette définition.

En gros, la *LDCM de 1987* continue d'exempter les conférences des lois sur la concurrence, mais elle introduit aussi un certain nombre de restrictions pour limiter l'influence des conférences :

- . les accords conclus entre des transporteurs membres d'une conférence et des indépendants ne sont plus expressément exemptés;
- . aucune négociation collective entre les membres d'une conférence et des transporteurs de l'intérieur n'est autorisée;
- . l'établissement d'ententes collusoires sur les prix est plus difficile, car aucune exemption n'est accordée à une conférence qui se livre ou qui conspire pour se livrer au bradage des prix;
- . pour obtenir une exemption, le texte de l'accord intra-conférence doit d'abord avoir été déposé auprès de la Commission.

Parmi les importants changements apportés par la *LDCM de 1987*, citons les mesures distinctes et les contrats

d'exclusivité limitée, deux éléments visant à favoriser la souplesse dans l'établissement des prix et dans les ententes contractuelles entre les chargeurs et les conférences. On a pensé que cela entraînerait peut-être des taux plus compétitifs, tout au moins pour certains chargeurs.

(BI) Les mesures distinctes (MD)

Par «mesure distincte» (MD), on entend le droit impératif des membres d'une conférence d'établir des taux de fret et/ou des conditions de transport qui diffèrent de ce qui figure dans le tarif général adopté par la conférence. Un transporteur doit donner un préavis de quinze jours au maximum à la conférence pour lui signifier son intention de prendre une MD, mais la loi stipule que la conférence doit accorder ce droit. Les taux fixés par mesure distincte sont déposés avec les tarifs de la conférence, et on peut les consulter.

La possibilité de prendre des MD est considérée comme étant capitale pour favoriser la souplesse et stimuler la concurrence au sein du système des conférences. Grâce à ces mesures, un transporteur peut répondre aux demandes des chargeurs si sa situation économique et sa capacité de soutenir la concurrence lui permettent d'agir de la sorte. Le transporteur est ainsi à même de se distinguer des autres membres de la conférence. Pour le chargeur, les MD offrent la chance de négocier des conditions de transport et/ou des taux de fret plus avantageux.

Les transporteurs recourent-ils souvent à des MD ? Tout dépend des conditions du marché (si la concurrence est vive, les transporteurs sont plus enclins à prendre de telles mesures pour obtenir des contrats) et de la « stature » du chargeur. Règle générale, les gros chargeurs expédiant des quantités importantes de marchandises sur un circuit commercial donné auront plus de poids que les petits expéditeurs ou ceux ne recourant qu'épisodiquement aux services d'un transporteur. Par conséquent, le gros chargeur bénéficiera sans doute plus souvent de taux fixés en vertu d'une MD. Quant au petit expéditeur, la meilleure façon pour lui d'obtenir de tels taux consistera à passer par un transitaire.

(B2) Les contrats d'exclusivité limitée (CEL)

Autre disposition qui encourage la concurrence entre les membres d'une conférence : les contrats confidentiels d'exclusivité limitée. Ces derniers s'apparentent beaucoup à des contrats commerciaux privés conclus entre deux parties, car les conditions de l'entente déposée auprès de l'ONT sont confidentielles. Par « contrat d'exclusivité limitée », on entend une entente négociée entre une conférence, ou un membre d'une conférence, et un chargeur, au sujet du transport d'une quantité donnée de marchandises au cours d'une période de temps définie et à un taux spécifié.

Certains exportateurs ont exprimé de l'insatisfaction à propos de divers aspects de la *Loi*, notamment au sujet du fait qu'aucune MD n'est autorisée dans le cadre des CEL.

Selon eux, le contraire aurait permis d'instaurer une vraie concurrence dans le système des conférences. Toutefois, les représentants des conférences ont fait valoir, pendant les audiences du Sénat qui ont précédé l'adoption de la loi, que la possibilité de prendre des MD dans le cadre des CEL aurait dangereusement sapé ledit système, au point, peut-être, de le rendre désuet. Pour ces raisons, et pour suivre de près la loi américaine, le législateur n'a pas autorisé l'intégration de MD aux CEL, dans la *LDCM de 1987*.

Signalons, cependant, que les lois canadiennes et américaines sur les transports maritimes accusent des différences importantes quant aux contrats d'exclusivité limitée. Contrairement à ce que fait le Canada, les États-Unis exigent que les utilisateurs se trouvant dans des circonstances semblables à celui du demandeur puissent prendre connaissance des conditions essentielles du contrat en question.²⁰

(C1) La consultation

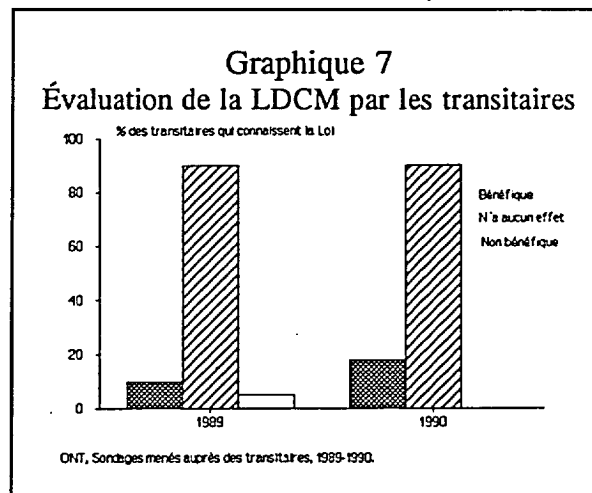
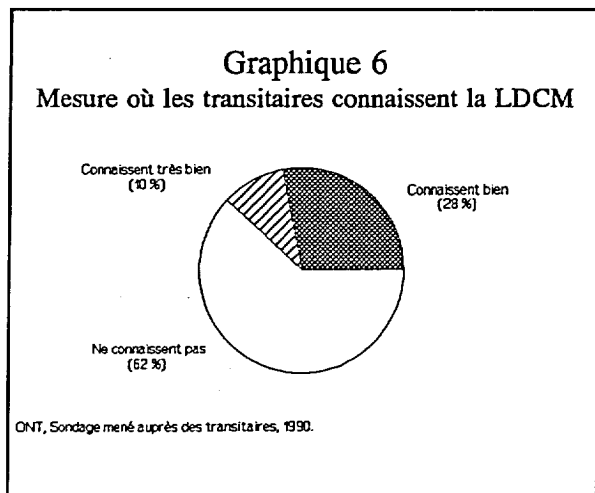
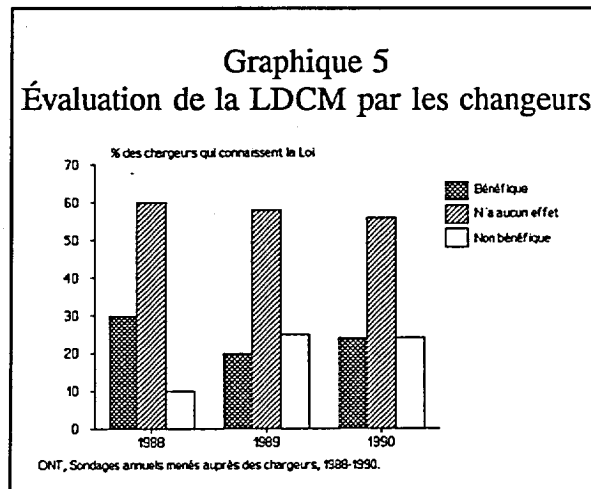
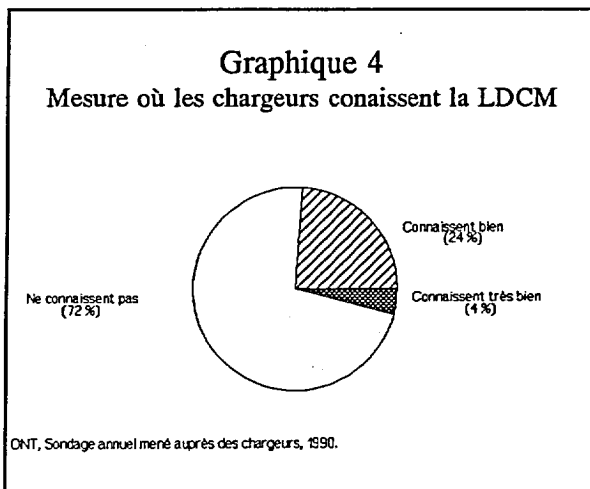
La *LDCM de 1987* stipule que les conférences acheminant des marchandises provenant du Canada doivent accepter de tenir des réunions avec tout groupe d'expéditeurs désigné et « lui fournir des renseignements suffisants pour le bon déroulement de la réunion ». En 1987, le ministre des Transports a désigné le *Canadian Shippers' Council* comme représentant des chargeurs canadiens. La loi permet aussi au Ministre de confier ce rôle à d'autres groupes, s'ils peuvent prouver qu'ils représentent des chargeurs canadiens

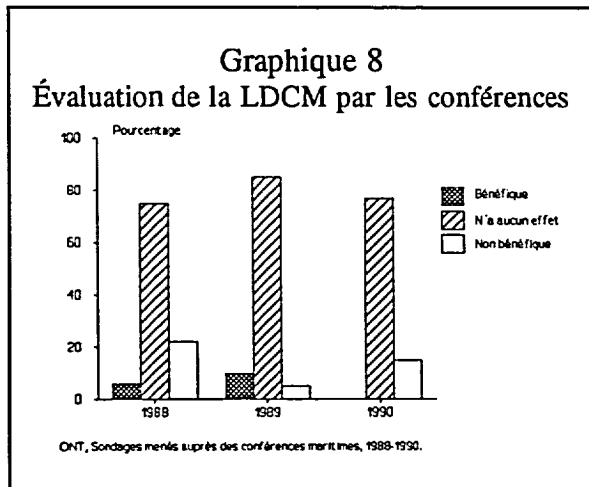
d'un secteur particulier dont les intérêts ont besoin d'être mieux défendus.

(C2) Le règlement des conflits

La législation canadienne actuelle sur les transports, et plus particulièrement la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, a pour objet d'amener l'industrie des transports à mieux répondre aux besoins de ses clients. C'est pourquoi l'article 59 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* et l'article 13 de la *LDCM de 1987* portent sur les plaintes et prévoient des mécanismes pour régler rapidement les différends. L'article 59 traite des taux ou des mesures susceptibles de nuire à l'intérêt public. En vertu de l'article

13 de la *LDCM de 1987*, «peut déposer une plainte [...] quiconque [...] est fondé à croire que, par suite d'une diminution de la concurrence, une réduction déraisonnable des services de transport ou une augmentation déraisonnable des frais de transport résultent ou risquent vraisemblablement de résulter [...] d'un accord intra-conférence ou mixte [ou] d'agissements d'une conférence ou d'un membre de celle-ci». ²¹ L'ONT mène ensuite une enquête, et elle est tenue de faire connaître ses conclusions dans les 120 jours, à moins que les deux parties acceptent de prolonger ce délai. Il importe de reconnaître qu'il doit être établi que le dépôt de la plainte est dans l'intérêt public.





(13) Les résultats de la LDCM de 1987

La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* stipule qu'elle doit faire l'objet d'un examen quatre ans après son adoption, examen à la faveur duquel on analysera son incidence et l'accueil que lui a réservé l'industrie. Dans le cadre de ce processus, l'ONT fait des études annuelles axées en partie sur un programme de sondages. Les graphiques 4 à 8 illustrent d'importantes conclusions issues des sondages, conclusions intéressantes la mesure où l'on connaît la *LDCM de 1987*, et son incidence sur le fonctionnement des entreprises. Il ne convient pas de considérer les réponses fournies comme étant des opinions traduisant fidèlement celles de toute l'industrie des transports maritimes de ligne, mais l'uniformité des réponses données au cours des dernières années leur confère une certaine fiabilité qui justifie à tout le moins des conclusions provisoires sur les résultats de la *LDCM de 1987*.

Quiconque évalue la *Loi* doit prendre en compte ses incidences sur l'ensemble de

l'industrie et non pas seulement écouter la voix des groupes de pression industriels ou des grandes compagnies qui, bien que constituant d'importants intervenants sur les marchés des transports de ligne, risquent d'éprouver des préoccupations et des besoins différents de ceux des petites et moyennes sociétés, qui représentent un secteur de taille dans l'économie canadienne. Une entreprise doit connaître la *Loi* pour pouvoir profiter de ses dispositions et faire la distinction entre son incidence et les forces du marché. Or, le nombre de celles qui disent bien connaître la *LDCM de 1987* est remarquablement faible.

Les membres de l'industrie ayant participé aux sondages de l'ONT s'entendaient pour dire que la *LDCM de 1987* n'avait aucunement influé sur leur fonctionnement, ou si peu. Cependant, comme les répondants ayant déclaré ne pas connaître la *Loi* ont été enlevés de l'échantillon, le nombre d'entreprises ayant effectivement répondu aux autres questions du sondage risque d'être très restreint. Néanmoins, ce sont sans doute les mieux informées, et c'est pourquoi leurs opinions présentent beaucoup d'intérêt. Tous les intervenants ont exprimé du mécontentement à divers degrés, bien que pour toute une gamme de raisons différentes. Les points soulevés par les participants aux sondages sont abordés dans la section intitulée «Les questions qui se posent», à la fin du présent rapport. Nous nous en tiendrons ici à quelques-unes des préoccupations types. Les chargeurs et les transitaires ont souligné avec exaspération que leur position par rapport aux conférences ne s'était pas améliorée. Selon eux, les mesures distinctes

et les contrats d'exclusivité limitée constituent des instruments insuffisants dans leur forme actuelle. Autre motif de litige : on a l'impression que les conférences répugnent à fournir l'information demandée par les chargeurs, avant une consultation. Quant à elles, les conférences ne voient pas d'un très bon oeil les mesures distinctes qui contribuent, selon elles, à déstabiliser les marchés. Elles estiment que le préavis maximum de quinze jours qu'un membre d'une conférence doit donner avant de prendre une mesure distincte n'est pas assez long pour permettre à la conférence visée de modifier son mode de fonctionnement en conséquence.

Si l'on se fie aux sondages menés par l'ONT et aux entrevues faites auprès de divers groupes de l'industrie pour le présent rapport, deux opinions carrément contraires se dégagent au sujet de l'avenir de la *LDCM de 1987* : (1) «Si le système n'est pas en panne, n'y touchez pas!»; et (2) «Ce qu'il faut, c'est une refonte complète, ou l'abrogation pure et simple de la *LDCM*.» Les tenants du premier point de vue estiment que la *Loi* est en général acceptable et conforme au régime maritime international, tandis qu'aux yeux des partisans de la seconde, elle profite surtout aux conférences et est inutile, voire nuisible, aux chargeurs.

(14) Les questions qui se posent

À l'occasion de l'Examen général de 1992, on fera le point sur les résultats qu'aura donnés la *LDCM de 1987* depuis son adoption; ce sera le bon moment d'envisager de la modifier. Rien n'empêche de proposer des changements à une date ultérieure, sauf

que la *Loi* ne prévoit aucun mécanisme particulier de révision dans l'avenir. Dans les pages qui suivent, nous énonçons un certain nombre de questions fréquemment soulevées.

(A) *Difficultés afférentes à la définition et à l'interprétation*

En veillant à l'application de la *LDCM de 1987*, l'ONT s'est heurté à diverses ambiguïtés qu'il faut clarifier. Ainsi, il n'existe pas de parallèle parfait entre le libellé de la *Loi* et son intention; les écarts se rapportent, entre autres, à la définition de ce qu'est une conférence et au rôle de l'ONT relativement à l'application de la *Loi*.

La *LDCM de 1987* définit le mot «conférence» ainsi :

«Association de transporteurs maritimes ayant pour objet de régir les taux de fret et conditions du transport par eau de marchandises qui leur sont confiées ou exerçant une influence à cet égard.»

Dérogeant à l'interprétation donnée antérieurement, l'ONT soutient maintenant que le mot «et» n'est pas conjonctif et qu'une association de transporteurs peut obtenir une exemption en vertu de la *LDCM de 1987*, dans la mesure où elle adopte une ou plusieurs des pratiques énumérées à l'article 4 de ladite loi. Cela signifie que le principe fondamental s'appliquant à une conférence en tant qu'organisme fixant des taux n'est plus valide et qu'une association aurait droit à une exemption à l'égard de toute pratique ou de tout accord

qu'invaliderait la *Loi sur la concurrence*, mais qui serait autorisé en vertu de la *LDCM de 1987*. Cette interprétation autorise la conclusion d'accords entre des conférences dûment établies qui fixent des taux, d'une part, et, d'autre part, des transporteurs indépendants, et ces accords sont alors considérés comme formant une conférence aux termes de la *Loi*. Voilà qui semble aller à l'encontre de l'intention de cette dernière, laquelle interdit expressément les exemptions dans le cas des accords entre conférences et transporteurs n'appartenant pas à une conférence.

Une certaine incertitude semble maintenant régner dans l'industrie quant à l'autorité de l'ONT et aux rapports existant entre lui et le Bureau de la politique de concurrence.

L'ONT soutient actuellement que la loi ne lui confère pas le pouvoir d'approuver ou de rejeter le dépôt d'un accord, ou de sanctionner ou de refuser une exemption. En attendant que la *Loi* soit clarifiée, il accepte le dépôt de tous les accords. La position que l'ONT adopte maintenant est contraire à une décision rendue en 1988 par laquelle il a refusé une exemption à une conférence à moins qu'elle modifiât une disposition de son accord sur les mesures distinctes et l'adhésion à ses rangs.

Les accords qui ne sont pas exemptés en vertu de la *LDCM de 1987* demeurent assujettis à la *Loi sur la concurrence*. Les compagnies de ligne se posent parfois des questions au sujet du statut de leurs accords relativement à la *Loi sur la concurrence*. Elles peuvent alors solliciter le point de vue

du Bureau de la politique de concurrence, dans le cadre du programme de consultation offert par cet organisme. C'est là un service mis à la disposition des entreprises de toutes les industries. Les opinions du Bureau ne sont pas exécutoires et elles risquent toujours d'être infirmées en fin de compte par les tribunaux.

En clarifiant dans la *LDCM de 1987* la définition de ce qu'est une conférence, on contribuera énormément à dissiper l'incertitude actuelle.

(B) Les consortiums et les accords de services combinés

Dans le secteur des transports de ligne, un phénomène relativement nouveau prend de plus en plus d'importance; il s'agit des consortiums et des accords de services combinés, lesquels prennent souvent la forme d'ententes sur l'affrètement d'espace de chargement à bord. Ce peut être des coentreprises, mais elles ne sont mentionnées dans la loi actuelle sur les conférences maritimes; elles ne sont donc pas assujetties au même régime de contrôle et de surveillance que ces dernières. Quant à leur objet et à leurs conséquences, elles ressemblent cependant beaucoup aux conférences, et d'aucuns ont fait valoir qu'elles pourraient bien devenir un substitut. Quand le législateur s'interrogera sur la question de savoir s'il faut assujettir ces accords aux lois relatives aux conférences et à la concurrence, il lui faudra prendre en compte un aspect clef : dans quelle mesure peut-on réglementer des formes internationales de coopération commerciale par des lois nationales ?

(C) Accords de discussion, de liaison terrestre et de stabilisation

Parmi les changements qui se produisent dans les transports de ligne, citons l'introduction de nouvelles formes de coopération entre les conférences maritimes, leurs membres ou les transporteurs indépendants. Ces accords de coopération, généralement appelés accords de discussion, de liaison terrestre et de stabilisation, suscitent aussi des questions sur la portée de la *LDCM de 1987*.

La plupart de ces accords offrent un cadre où discuter des conditions générales du trafic de ligne et, au moins implicitement, examiner les moyens à prendre face à l'évolution du marché. Les parties à ces accords ne fixent cependant pas les taux. Mais pour que ces ententes soient protégées aux termes de la *LDCM de 1987*, c'est-à-dire pour qu'elles soient exemptées de la *Loi sur la concurrence*, elles doivent être déposées auprès de l'ONT. L'accord qui a attiré le plus d'attention et qui semble aller beaucoup plus loin que la discussion des questions propres à l'industrie est le *Transpacific Stabilization Agreement (TSA)*. Le TSA réunit trois conférences, à savoir l'*Asia North America Eastbound Rate Agreement (ANERA)*, le *Japan East Canada Freight Conference (JEC)* et le *Japan West Canada Freight Conference (JWC)*, et un certain nombre d'importants transporteurs indépendants. On estime que le TSA contrôle une capacité annuelle de 3 375 100 TEU, comparativement à 478 000 pour les transporteurs n'y adhérant pas.²² À l'origine, le TSA avait pour but de contrôler la capacité uniquement; il ne satisfaisait donc

pas à la définition classique de ce qu'est une conférence, à savoir un organisme de fixation des taux. Quoi qu'il en soit, le pouvoir réel ou perçu dont ce groupe dispose sur le marché lui confère très vraisemblablement l'influence voulue pour contrôler sensiblement les taux et les services offerts. À titre d'exemple, citons l'annonce faite en 1990 selon laquelle les membres du TSA avaient convenu d'appliquer une hausse générale des taux (HGT) pour stabiliser davantage le marché. Il sera sans doute difficile de faire respecter une telle mesure, vu la diversité des intérêts commerciaux des membres, mais elle donne une idée de la force potentielle de ces accords.

Le TSA a été déposé auprès de l'ONT en 1989, et ses adhérents croient bénéficier d'une exemption les soustrayant à l'application de la *Loi sur la concurrence*. Cependant, la *LDCM de 1987* n'exempte plus explicitement les accords conclus entre des compagnies maritimes membres d'une conférence et des transporteurs ne l'étant pas. En fait, il a été dit que la levée de ce genre d'exemption visait à intensifier la concurrence dans l'industrie des transports de ligne. Il importe donc de se demander si le dépôt du TSA était valide et s'il y a lieu de faire bénéficier cet accord d'une exemption.

Comme de tels accords de coopération, et en particulier le TSA, ont été acceptés par l'instance dépositaire, il faut définir et expliciter les modalités qui les régissent. Cependant, si le Canada décide de ne pas exempter ces accords, il est possible que les parties à ces derniers laissent tomber les

itinéraires et les ports canadiens. Pareille mesure n'aurait peut-être aucun effet immédiat sur les transactions commerciales, mais il ne serait désormais plus aussi facile de surveiller les activités et les changements qui s'opéreraient au sein de ces groupes. Il serait donc peu opportun, voire inutile, de refuser d'exempter les accords de coopération. Il importe cependant d'en clarifier le statut, pour dissiper l'incertitude qui règne actuellement à leur sujet.

Les changements qui se produisent dans les transports de ligne continueront, on peut s'y attendre, à donner lieu à de nouvelles structures et formes de coopération dans l'avenir. Ce pourrait être diverses formules d'affrètement d'espace, d'accords de réservation et d'alliances stratégiques. Il conviendrait donc d'envisager d'intégrer à la *LDCM* une nouvelle définition des activités susceptibles d'être exemptées. Signalons, cependant, que les accords de ce genre ne doivent pas nécessairement être exemptés de la *Loi sur la concurrence* pour être autorisés au Canada. Les coentreprises sont acceptables aux termes de cette dernière loi, si elles contribuent au bon fonctionnement du marché.

(D) Jonction entre les conférences et les transporteurs de l'intérieur

La *LDCM de 1987* n'autorise désormais plus les conférences à négocier, au nom de leurs membres, des tarifs de bout en bout avec des transporteurs de l'intérieur. Tout comme la *US Shipping Act of 1984*, la *LDCM de 1987* permet aux membres individuels des conférences de négocier avec de tels transporteurs. Comme

l'acheminement des conteneurs se fait la plupart du temps par des moyens intermodaux, ce n'est peut-être pas là une situation idéale, et c'est pourquoi on s'est demandé s'il n'y aurait pas lieu de réviser cette disposition pour permettre aux conférences de mener des négociations collectives. Certains chargeurs aimeraient que les conférences, plutôt que les lignes membres, puissent négocier des tarifs avec les transporteurs de l'intérieur, car selon eux, cela réduirait leurs frais de transport.

(E) Ports de base/Majorations forfaitaires pour acheminement depuis l'intérieur

Les conférences se servent maintenant d'un moins grand nombre de ports de base, et elles élaborent des systèmes de transport en fonction des «plaques tournantes» pour conteneurs. Les majorations forfaitaires (frais d'acheminement depuis divers ports ou villes tributaires situés loin des ports de base) sont fixées en fonction du volume de la cargaison à expédier. Les chargeurs ont exprimé leur inquiétude au sujet de la concentration du trafic dans quelques ports de base et à propos des frais supplémentaires que cela occasionne.

(F) Taux libres

On appelle «taux libres» des tarifs n'étant pas explicitement visés par la *LDCM de 1987*; chaque membre d'une conférence fixe alors à sa guise les taux qu'il demandera pour transporter telle ou telle marchandise. Essentiellement, c'est la mesure distincte par excellence. Les membres se mettent à appliquer des taux libres quand ils ne parviennent pas à s'entendre sur les tarifs,

sur les parts qui reviendront à chacun et sur d'autres conditions encore. L'ONT a décidé pour le moment qu'il n'interviendra pas si une conférence applique des taux libres et qu'elle ne les lui communique pas. Le dépôt des tarifs n'est obligatoire que si la conférence adopte des taux communs et a besoin d'être exemptée de la *Loi sur la concurrence*. Il importe de clarifier le statut des conférences recourant à des taux libres et les pratiques pouvant faire l'objet d'ues des taux (HGT) touchent la totalité ou la plupart des marchandises transportées en vertu des tarifs des conférences. Les conflits entre les chargeurs et les conférences tendent à s'intensifier quand les taux de fret maritime augmentent souvent. Le CSC a demandé que les hausses n'aient lieu qu'une fois par année et qu'elles soient limitées à un montant fixé une fois l'an également. Le Comité des transports maritimes de l'OCDE a fait valoir qu'il devrait incomber aux parties commerciales concernées de régler les conflits à ce sujet. Il a ajouté que les chargeurs et les conférences auraient peut-être avantage à soumettre leurs litiges au Comité consultatif économique et commercial (BIAC) de l'OCDE; en collaboration avec d'autres organismes internationaux, ils parviendraient peut-être à s'entendre sur les majorations de prix et les frais supplémentaires.²³ Cependant, il paraît peu probable que des règles strictes (par ex., une seule hausse par année) puissent être appliquées, vu les impératifs commerciaux dont les décisions à ces égards doivent tenir compte.

(H) Majorations

Les majorations se présentent surtout sous la forme de surtaxes d'ajustement monétaire et de frais de soute, grâce auxquels les conférences essaient de compenser les fluctuations des taux de change et des prix du mazout. Quand les transporteurs ont facturé de tels frais de soute pour le mazout et les assurances pendant la guerre du Golfe, on s'est demandé dans quelle mesure ces majorations n'étaient pas des HGT déguisées. Les chargeurs ont préconisé le recours à des vérifications volontaires tant à l'égard des HGT que des majorations pour empêcher les augmentations qu'ils estiment injustifiées en fonction des coûts réels.

(I) Contrats d'exclusivité limitée

Une des nouvelles dispositions importantes intégrées à la *LDCM de 1987* régit les contrats d'exclusivité limitée. Ces derniers n'ont cependant pas été utilisés souvent sur les itinéraires canadiens. En 1988, il en existait six; à la fin de 1990, ce chiffre était passé à vingt-quatre. Les contrats de ce genre sont confidentiels et, contrairement à ce qui vaut aux États-Unis, les modalités essentielles n'en sont pas rendues publiques. Voilà qui a, par exemple, limité la mesure où les éléments nouveaux pouvaient être divulgués dans les examens annuels de l'ONT. Si les choses ne changent pas dans l'avenir, il sera très difficile d'analyser dans une tribune

publique l'incidence des contrats de ce type sur les services de lignes régulières. Selon une étude du *Conference Board of Canada*, le recours aux contrats d'exclusivité limitée pourrait entraîner une baisse des frais de transport maritime de l'ordre de 6 p. 100; par conséquent, la valeur totale des exportations pourrait augmenter de quarante-neuf millions de dollars (dollars de 1990), pendant la première année, et de 142 millions (dollars de 1990) à la fin de la cinquième année.²⁴ Pareils résultats sont nécessairement hypothétiques jusqu'à un certain point. Cependant, il semble réaliste de penser que les contrats d'exclusivité limitée pourraient profiter à certains chargeurs, sous réserve des conditions du marché.

Le fait que les chargeurs sont mal renseignés sur la *LDCM de 1987* et sur les structures tarifaires des conférences explique peut-être en partie pourquoi les taux et les contrats spéciaux sont peu utilisés. Il importe de mentionner, cependant, que les contrats d'exclusivité limitée en obligent les parties à respecter les conditions convenues. Si les marchés évoluent rapidement, tant les chargeurs que les transporteurs hésiteront peut-être à prendre ainsi des engagements à relativement long terme. En fait, certains éléments portent à croire que les deux groupes préféreront conclure des ententes informelles, au lieu de signer des contrats commerciaux, contrôlés et juridiquement valables.

(J) Mesures distinctes et contrats d'exclusivité limitée

De nombreux chargeurs ont été très déçus quand, à la faveur des audiences du Comité parlementaire, on a modifié le projet de loi qui prévoyait, pour les lignes membres d'une conférence, le droit impératif aux mesures distinctes dans le cadre des contrats d'exclusivité limitée; la modification donnait aux conférences le droit de fixer les modalités de ces contrats. Les conférences craignaient qu'en conférant aux compagnies membres le droit de prendre des mesures distinctes dans le cadre des contrats d'exclusivité limitée, la loi engendre la désintégration même du système des conférences. Leur appréhension était notamment fondée sur le fait que, dans l'Atlantique Nord, de vingt à trente compagnies expédient sept types de marchandises qui représentent environ 80 p. 100 du trafic. On pensait par conséquent que le droit impératif d'adopter des mesures distinctes, dans le cadre des contrats d'exclusivité limitée, susciterait une vive concurrence pour le transport de ces cargaisons et une grande concentration du pouvoir d'achat. Cela aurait sans doute profité à certains gros chargeurs, mais il n'est pas évident que les petits auraient bénéficié d'une meilleure situation dans un système qui aurait combiné mesures distinctes et contrats d'exclusivité limitée. Comme les petits chargeurs ne peuvent rien quant aux quantités de marchandises qu'il

faut pour conclure des contrats mutuellement avantageux, ils n'auraient peut-être pas profité de tels arrangements autant que les gros chargeurs. Il est concevable, cependant, que de petits chargeurs regroupent leurs cargaisons pour constituer ainsi une masse critique et tirer avantage des mesures distinctes dans le cadre des contrats d'exclusivité limitée.

(K) Période de préavis

En application de l'alinéa 4(3)(a) de la *LCDM de 1987*, le gouverneur en conseil a fixé une période de préavis d'au plus quinze jours avant qu'un taux entre en vigueur en vertu d'une mesure distincte. De nombreux chargeurs croient qu'il faudrait raccourcir ce délai, car un des arguments clefs militant en faveur des mesures distinctes tenait au fait qu'elles permettent une plus grande souplesse face aux conditions du marché. Aux États-Unis, la période est de dix jours. Quant à elles, les conférences voudraient que cette période soit plus longue, car cela donnerait plus de temps à leurs membres pour examiner le marché relativement aux marchandises touchées. Dans certaines circonstances, la conférence pourrait en fait décider de modifier ses propres taux et de les aligner sur ceux proposés par l'intervenant prenant la mesure distincte. Dans un nombre très limité de cas, on s'est servi de mesures distinctes pour accroître les taux de fret. Il importe d'établir si le préavis de quinze jours est également nécessaire quand une ligne membre prend une mesure distincte pour augmenter des taux.

(L) Connaissance de la Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes

Si l'on se fie aux résultats des sondages annuels menés par l'Office national des transports (ONT), la *LDCM de 1987* demeure un document législatif relativement mal connu, même chez ceux risquant d'être directement touchés par elle. En 1989, plus des deux tiers des chargeurs et la moitié des transitaires ont déclaré ne pas bien connaître la *Loi*.²⁵

Le recours peu fréquent aux dispositions clefs concernant les mesures distinctes et les contrats d'exclusivité limitée, la confusion existant au sujet des contrats d'exclusivité, une mauvaise compréhension des lois américaines et des conditions valant aux États-Unis, voilà autant de phénomènes qui ne surprennent guère, vu que de nombreux intervenants du domaine des transports maritimes de ligne admettent mal connaître la *Loi*. L'ignorance des lois intéressant les conférences représente donc une question digne d'intérêt. Pour mieux faire connaître la *Loi*, le CSC pourrait diffuser des rapports annuels sur les activités menées avec les conférences et sur les relations entretenues avec elles, et l'ONT, sur la mise en application de la *LDCM de 1987*, notamment sur les changements apportés aux règlements visant les conférences et sur les nouveaux accords. Cependant, il est probable que ceux qui ont besoin de se tenir au courant, ou qui ont tout intérêt à le faire, posséderont déjà l'information nécessaire. En d'autres mots, que la *Loi* soit assez mal connue traduit peut-être le fait que relativement peu de répondants utilisent directement et

régulièrement les services des conférences maritimes.

(M) Faire valoir les intérêts des chargeurs

Au Canada, c'est le CSC qui est le groupe d'expéditeurs désigné; il a pour mission de représenter une large gamme de chargeurs auprès du gouvernement et des conférences. Cet organisme a connu de graves problèmes de financement. Comme environ 3 000 expéditeurs recourent régulièrement aux conférences, on peut se demander pourquoi ils n'ont pas su fournir à leur Conseil les ressources dont il avait besoin. Même une modeste cotisation (par ex., 100 \$) recueillie auprès de tous les expéditeurs augmenterait sensiblement le budget du CSC et permettrait à ce dernier de jouer un rôle beaucoup plus actif. Dans les circonstances actuelles, le manque de fonds prononcé limite nécessairement l'utilité et l'efficacité du CSC.

Les transitaires remplissent un rôle important sur les itinéraires canadiens, où les chargeurs sont souvent petits et leur confient leurs cargaisons. On a posé la question de savoir si l'Association des transitaires internationaux canadiens (ATIC) devrait adhérer au CSC, ou demander plutôt à devenir un groupe désigné. Les transitaires sont à la fois transporteurs et chargeurs, ce qui complique la question. On craint par ailleurs que l'existence de deux groupes désignés officiels divise les chargeurs et affaiblisse encore plus leur position. Il semble donc qu'il vaudrait mieux, pour les transitaires et leurs clients, que les premiers demeurent des intermédiaires indépendants

dans l'industrie des transports maritimes de ligne.

(N) Consultation

L'article 20 de la *LDCM de 1987* stipule que les conférences doivent se réunir avec le groupe des expéditeurs désigné et «lui fournir des renseignements suffisants pour le bon déroulement de la réunion». Cette formulation a causé bien des déceptions parmi les représentants de l'industrie.

Le CSC demande que les conférences lui remettent des chiffres détaillés sur les augmentations de taux et les surtaxes. Règle générale, les conférences ont refusé de communiquer cette information, qu'elles jugent confidentielle. En outre, dans bien des circonstances, la législation en vigueur dans le pays où le siège national des armateurs se trouve peut interdire la divulgation des données de ce genre. Le CSC estime donc que le régime actuel de consultation est insatisfaisant. Il ne semble pas que l'on réglerait le problème en définissant mieux les exigences quant à l'information à fournir. Il se pourrait bien que le choix du CSC comme groupe des expéditeurs désigné et l'obligation faite aux deux parties par la *Loi* de se consulter aient amené le CSC à adopter une position trop optimiste et dure, compte tenu de la réalité et des ressources dont il dispose. Dans ce contexte, il conviendrait sans doute d'examiner de plus près les mécanismes de consultation appliqués dans d'autres pays faisant face depuis longtemps à de telles questions.

(O) *Règlement des différends*

Les lois de 1987 sur les transports ont pour objet de réagir aux besoins de l'industrie en préconisant le respect des principes de la non-intervention et de l'auto-réglementation des marchés. Sachant que des anomalies et des cas extraordinaires où les lois du marché ne fonctionnent pas risquaient de se produire, le législateur a prévu certains mécanismes pour répondre aux plaintes des intervenants du marché des transports.

Toutefois, le CSC juge inutiles, à toutes fins pratiques, les mécanismes de règlement des différends définis à l'article 13 de la *LDCM de 1987* et à l'article 59 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Aux termes de l'article 13, il faut prouver qu'«une réduction déraisonnable des services de transport ou une augmentation déraisonnable des frais de transport» a résulté d'une «diminution de la concurrence». Il n'incombe pas au plaignant de faire cette preuve, mais le CSC croit que les critères établis en vertu de la loi sont trop rigoureux. Quant à la procédure définie à l'article 59, on la juge trop longue et onéreuse. D'après le CSC, il n'existe actuellement aucun mécanisme satisfaisant pour régler efficacement les différends. Et la médiation, telle qu'elle existe maintenant, n'offre pas non plus une formule de rechange utile. Pour appuyer cette dernière conclusion, le CSC signale un cas où la médiation informelle a échoué parce que la conférence concernée aurait refusé de divulguer de l'information qu'elle estimait confidentielle.

(P) *Abrogation de la LDCM*

Le CSC a réclamé une refonte complète de la *LDCM de 1987*, car selon lui, elle n'offre aucun avantage aux chargeurs. Comme solution de rechange, il propose d'abroger ladite loi et de placer ainsi sans réserve les conférences sous le coup de la *Loi sur la concurrence*. D'après lui, le seul objet de la *LDCM de 1987* est de soustraire un groupe particulier d'entreprises à l'application de la *Loi sur la concurrence*, à laquelle toutes les autres industries sont assujetties. Toujours selon le CSC, la *Loi* n'a pas entraîné une intensification de la concurrence, ni amélioré la position des chargeurs.

Le débat sur le mérite et l'utilité des conférences et sur l'à-propos de les exempter de la loi est directement relié à l'appel à une refonte radicale. Ceux pour qui les conférences maritimes ont fait leur temps voient en elles des instances dépassées, vu la technologie et les moyens de communication modernes. D'aucuns disent que les conférences retardent une réorganisation nécessaire de l'industrie et un emploi plus efficace des ressources. Les partisans du maintien des conférences les perçoivent toujours comme un facteur de stabilisation dans une industrie intrinsèquement inconstante qui a besoin de gros investissements en capitaux.

La mise en place de nouvelles structures, telles que le *Transpacific Stabilization Agreement*, atteste sans doute que le marché est en train de s'adapter au changement par

ses propres moyens. Une étude de l'ONT sur les taux de fret demandés par les conférences maritimes, étude qui a été déposée en vertu de la *LDCM*, a infirmé l'affirmation voulant que les conférences maintiennent les taux de fret à un niveau artificiellement élevé; l'étude a montré en effet que, même si les taux ont effectivement augmenté en 1990, plus de la moitié d'entre eux (en dollars de l'année courante) ont baissé entre 1983 et 1990.²⁶ En d'autres mots, les faits révèlent que ce sont essentiellement les conditions du marché qui déterminent les taux et que les mécanismes du marché marchent bien.

Il ne semble pas réaliste d'affirmer que le Canada devrait être le premier à retirer aux conférences leur exemption. Le Canada compte parmi les grands pays exportateurs, mais son trafic de ligne est relativement modeste comparé à celui de bien d'autres pays industrialisés, de sorte que le Canada n'est pas bien placé pour opérer unilatéralement des changements importants dans les marchés mondiaux du transport maritime de ligne. Dans un contexte interdépendant à caractère fortement international, il est en outre difficile de parler de trafic de ligne «canadien», car nos routes régulières sont étroitement entremêlées à celles des États-Unis. Tout changement important dans les marchés susmentionnés et dans leur organisation, si on l'estimait souhaitable, devrait se faire dans une tribune internationale et nécessiterait un consensus de la part de tous les grands partenaires commerciaux. Il paraît raisonnable de déclarer que, si le Canada abrogeait la *LDCM de 1987*, des conférences cesseraient probablement de

desservir les ports canadiens au profit de ports américains. Avec les transports terrestres, il est relativement facile pour les chargeurs canadiens d'utiliser les ports américains. Mais le bouleversement des services pourrait bien entraîner des frais, et certains ports américains risqueraient dès lors d'être congestionnés. L'exportateur canadien se trouverait encore plus éloigné de ses clients étrangers, et les ports et villes portuaires du Canada subiraient sans doute de lourdes pertes financières par suite d'une diminution de l'activité économique.

Faute de lois sur les conférences, rien ne permettrait de surveiller régulièrement l'activité de l'industrie (les taux de fret, le niveau des services et le degré de concentration des vendeurs, par exemple). En outre, il n'y aurait aucun mécanisme de règlement des différends. Même si l'on a dit des mécanismes existant à cet égard qu'ils n'étaient pas efficaces, leur seule présence a sans doute eu un effet modérateur sur l'activité des conférences.

Les transporteurs voient l'Amérique du Nord comme étant un seul marché. L'intermodalité a augmenté le nombre d'options dont disposent les chargeurs, mais elle a aussi ouvert des marchés aux transporteurs, qui peuvent désormais atteindre des clients avec succès via des liaisons ferroviaires et routières. Certains pensent que les chargeurs canadiens profitent beaucoup de cette situation, car la proximité des ports américains leur garantit un meilleur choix, de meilleurs services et des taux plus concurrentiels.

L'examen de la *US Shipping Act of 1984* se terminera en avril 1992; les conclusions et recommandations qui en découleront présenteront à coup sûr beaucoup d'importance pour les instances qui mèneront cette année-là l'Examen général des lois canadiennes sur les transports.

(Q) *Le Code des conférences maritimes*

Le *Code de conduite des conférences maritimes* des Nations Unies est entré en vigueur en octobre 1983, mais il s'applique uniquement à un nombre limité d'itinéraires dont aucun ne touche directement le Canada et les États-Unis. À l'heure actuelle donc, son importance tient surtout au fait qu'il représente un modèle d'une des formules à envisager pour réglementer les conférences maritimes. Soulignons toutefois que le *Code* dépasse de beaucoup le cadre habituel de réglementation des conférences et qu'il préconise le partage des trafics comme grand principe. L'élément le plus connu et le plus controversé est la clause sur le partage en vertu de la formule «40/40/20», qui avait à l'origine pour objet de favoriser le développement des flottes marchandes des pays du tiers-mode. Cependant, ce mode de partage peut aussi servir à protéger les flottes des pays industriels peu concurrentiels. Les exportateurs canadiens ont déjà vivement dénoncé toutes les formes de partage des trafics et de réservation de fret. Pour diverses raisons, y compris l'opposition des exportateurs, le Canada n'a pas signé le *Code*. D'un autre côté, on pourrait peut-être constituer, à la faveur du *Code*, une réglementation pour les conférences qui serait acceptée à l'échelle internationale; l'accord international ainsi

conçu représenterait sans doute un substitut utile à des lois nationales souvent contradictoires les unes par rapport aux autres. Pour illustrer la nécessité d'un cadre mondial dans le contexte des réseaux de transport de plus en plus internationaux, citons le cas des transactions entre tierces parties qui concernent des marchandises américaines expédiées via des ports canadiens, mais sans que les États-Unis y participent eux-mêmes.

Le *Code* contient, relativement aux conférences, diverses dispositions sur les règles d'adhésion, le processus décisionnel, l'auto-surveillance, l'établissement des taux, les surtaxes, la consultation, le règlement des différends, et le rôle des gouvernements; tous ces aspects existent aussi dans le contexte canadien.

(15) Liste sommaire des questions qui se posent

Les trois tableaux figurant ci-après résument les dix-sept questions que nous avons soulevées dans le présent document. Certaines se recoupent ou sont étroitement reliées entre elles; d'autres paraîtront peut-être insignifiantes aux yeux de certains, bien qu'importantes pour d'autres intervenants dans le processus d'examen de la *LDCM de 1987*.

Nous avons groupé les questions en trois grandes catégories, d'une façon un peu arbitraire, disons-le. Nous espérons cependant que cette classification facilitera l'organisation des discussions que les parties intéressées tiendront. Les trois catégories sont les suivantes :

(A) La LDCM : sa portée dans un contexte en évolution

- . l'industrie des transports maritimes de ligne subit des changements constants, vu les nouveaux concepts de logistique, les nouvelles technologies touchant les navires, l'évolution du commerce mondial et la conjoncture économique;
- . par conséquent, les conférences maritimes se transforment en essayant de s'adapter aux nouvelles conditions du marché; dans certains cas, de nouveaux modes d'organisation, non prévus dans les lois actuelles, risquent de surgir.

(B) Questions se rapportant aux taux et aux structures tarifaires

- . Les chargeurs se soucient beaucoup des taux et des structures tarifaires; les règles et mécanismes d'établissement des taux de fret les intéressent donc tout particulièrement;
- . de nombreux chargeurs voudraient que des mesures distinctes puissent être prises dans le cadre des contrats d'exclusivité limitée, car cela donnerait plus de latitude aux instances qui fixent les taux;

- . aux fins de l'établissement des taux par les conférences, il est essentiel que celles-ci soient exemptées de la *Loi sur la concurrence* par la *LDCM*; les chargeurs s'intéressent donc de près au libellé et à l'intention exacts de la *LDCM* à cet égard.

(C) Questions concernant la représentation et l'intervention des chargeurs

- . l'échange de renseignements et les négociations;
- . la difficulté qu'il y a à établir des mécanismes de représentation efficaces pour les chargeurs;
- . l'interaction entre les chargeurs et les conférences, et son rôle dans l'industrie des transports maritimes de ligne maintenant et dans l'avenir;
- . serait-il mieux pour les chargeurs qu'il n'y ait pas de conférences maritimes (c.-à-d. pas de *LDCM*) ?
- . les chargeurs auraient-ils avantage à ce que le Canada adhère au *Code de conduite des conférences maritimes des Nations Unies* ?

Tableau 1

La LDCM : Sa portée dans un contexte en évolution

Thèmes	Points principaux	Questions qui se posent
Difficultés afférentes aux définitions et à l'interprétation	<ul style="list-style-type: none"> .définition de ce qu'est une conférence .l'intention de la Loi par rapport à son interprétation .rôle et responsabilités de l'Office national des transports (ONT) 	<ul style="list-style-type: none"> .faut-il changer la définition de ce qu'est une conférence ? .qui détient le pouvoir ultime d'interpréter la <u>Loi</u> ? .quel est le rôle de Consommation et Corporations Canada (CCC) ?
Les consortiums et les accords de services combinés	<ul style="list-style-type: none"> .définition .rôle et importance aux niveaux national et international .s'apparentent beaucoup à des coentreprises et ne sont pas assujettis aux lois visant les conférences 	<ul style="list-style-type: none"> .faut-il modifier la définition de ce qu'est une conférence pour y inclure ces nouvelles formes d'organisation ? .ces dernières sont-elles suffisamment réglementées en vertu de la <u>Loi sur la concurrence</u> ? .remplacent-elles les conférences ?
Accords de discussion, de liaison terrestre et de stabilisation	<ul style="list-style-type: none"> .de nouvelles formes d'organisation non visées par la <u>LDCM</u> .une fois les accords déposés, on suppose que la <u>Loi sur la concurrence</u> ne s'y appliquent pas .les associations peuvent prendre la forme de super-conférences 	<ul style="list-style-type: none"> .quel est leur statut en vertu de la <u>LDCM</u> ? .ces accords sont-ils visés par la <u>Loi</u> ? .le fait de les déposer auprès de l'ONT les exempte-t-ils de la <u>Loi sur la concurrence</u> ? .quelles sont les conséquences pour les utilisateurs des transports maritimes ?
Jonction entre les conférences et les transporteurs de l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> .en vertu de la <u>LDCM</u>, il est interdit aux conférences de négocier, avec des transporteurs de l'intérieur, des taux de transport intérieur au nom de leurs membres 	<ul style="list-style-type: none"> .cela fait-il problème ? .devrait-on autoriser les conférences à négocier avec les transporteurs de l'intérieur ?
Ports de base/Majorations forfaitaires pour acheminement depuis l'intérieur	<ul style="list-style-type: none"> .les conférences se servent d'un moins grand nombre de leurs ports de base 	<ul style="list-style-type: none"> .il y a moins de ports de base, et l'on a appliqué des majorations forfaitaires; quels effets cela a-t-il ? .les taux de bout en bout se substituent-ils à ces majorations ?

Tableau 2

Questions relatives aux taux et tarifs

Thèmes	Points principaux	Questions qui se posent
Taux libres	<ul style="list-style-type: none"> .la <u>LDCM</u> n'est pas catégorique sur les taux libres .le dépôt des taux libres par les conférences n'est pas obligatoire 	<ul style="list-style-type: none"> .définir les taux libres et leur statut en vertu de la <u>LDCM</u> .faut-il déposer les taux libres ? .si les taux libres ne sont pas déposés, les exemptions sont-elles encore valides ? .les conférences appliquant des taux libres demeurent-elles des conférences au sens strict ? .comment refondre la <u>LDCM</u> pour qu'elle vise aussi les taux libres ?
Hausse générale des taux (HGT)	<ul style="list-style-type: none"> .sujet de différends perpétuels .les chargeurs craignent plusieurs HGT au cours d'une même année 	<ul style="list-style-type: none"> .peut-on adopter une formule pour limiter le nombre de HGT ? .peut-on instituer une tribune internationale pour discuter des HGT ? .preuve des besoins, recours volontaire à un vérificateur indépendant ?
Majorations (Surtaxes)	<ul style="list-style-type: none"> .sujet de préoccupations continues pour les chargeurs .frais de soute imposés pendant la guerre du Golfe : exemple le plus récent 	<ul style="list-style-type: none"> .les surtaxes sont-elles des HGT déguisées ? .devrait-il y avoir un règlement sur les surtaxes ?
Mesures distinctes (MD) et contrats d'exclusivité limitée	<ul style="list-style-type: none"> .à l'heure actuelle, il n'existe aucun droit impératif de prendre des MD dans le cadre des contrats d'exclusivité limitée .le CSC exige ce droit, pour intensifier la concurrence .les conférences s'y opposent : cela saperait le système 	<ul style="list-style-type: none"> .est-il nécessaire d'autoriser la prise de MD dans le cadre des contrats d'exclusivité limitée ? .quelles seraient les conséquences ? .qui en profiterait à long terme ?
Contrats d'exclusivité limitée	<ul style="list-style-type: none"> .un élément nouveau présenté comme étant important .on s'en sert peu au Canada .les conditions essentielles en demeurent confidentielles 	<ul style="list-style-type: none"> .qu'est-il résulté du fait qu'on s'en est peu servi ? .en pratique, les intervenants commerciaux adoptent-ils des solutions de rechange ? .les «conditions essentielles» devraient-elles être dévoilées ?
Période de préavis	<ul style="list-style-type: none"> .dans le cas des MD, la période de préavis est de 15 jours .avant d'augmenter les tarifs, il faut donner un préavis de 30 jours 	<ul style="list-style-type: none"> .faut-il allonger ou raccourcir la période de préavis ? .le délai de 15 jours vaut-il aussi pour les augmentations de taux découlant d'une MD ?

Tableau 3

La représentation et l'intervention des chargeurs

Thèmes	Points principaux	Questions qui se posent
Connaissance de la <u>Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes (LDCM)</u>	<ul style="list-style-type: none"> .en général, la Loi est peu connue .le degré où l'on connaît la Loi n'a pas augmenté 	<ul style="list-style-type: none"> .faudrait-il exiger du CSC et de l'ONT qu'ils déposent des rapports annuels ? .capacité d'invoquer les dispositions de la Loi ? .qui devrait informer les intéressés ?
Faire valoir les intérêts des chargeurs	<ul style="list-style-type: none"> .structure, financement et ressources du CSC .en vertu de la <u>LDCM</u>, le groupe désigné des expéditeurs est le CSC .les transitaires souhaitent participer au processus 	<ul style="list-style-type: none"> .le CSC est-il efficace dans sa forme actuelle ? .y a-t-il lieu de diversifier la représentation ?
Consultation	<ul style="list-style-type: none"> .le CSC estime que les mécanismes de consultation prévus par la <u>LDCM</u> ne sont pas satisfaisants .la clause sur les «renseignements suffisants» à fournir est problématique 	<ul style="list-style-type: none"> .est-il possible de promouvoir l'instauration d'un meilleur climat de travail ? .peut-on définir ce qu'on entend par «renseignements suffisants» ?
Règlement des différends	<ul style="list-style-type: none"> .selon le CSC, les mécanismes de règlement des différends prévus par la <u>LDCM</u> ne conviennent pas .la procédure est jugée trop longue et trop onéreuse 	<ul style="list-style-type: none"> .faut-il modifier les mécanismes de règlement des différends ? .faut-il rendre la médiation obligatoire ? .la médiation obligatoire peut-elle avoir un caractère international ?
Abrogation de la <u>LDCM</u>	<ul style="list-style-type: none"> .selon le CSC, la Loi ne profite qu'aux conférences; par conséquent, il faut la refondre complètement ou l'abroger .certains chargeurs comptent sur la stabilité que garantit la <u>LDCM</u> .d'après les conférences, la Loi est valable .que les conférences sont exemptées de la <u>Loi sur la concurrence</u> est un fait accepté à l'échelle internationale 	<ul style="list-style-type: none"> .le Canada pourrait-il tout seul abroger l'exemption ? .quelles seraient les conséquences ? .existe-t-il d'autres solutions possibles ? .quelle est l'attitude générale envers les conférences ?

(16) Conclusions

L'examen de la *Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes* offre une bonne occasion d'en évaluer les résultats et de s'interroger sur l'à-propos de la modifier de manière à ce qu'elle réponde mieux aux besoins des transporteurs et de ceux qui recourent à leurs services.

En étudiant les résultats que la *Loi* a donnés, on a soulevé un certain nombre de questions sur lesquelles le gouvernement et l'industrie doivent se pencher et qui concernent l'objet de la *Loi*, ses dispositions et la façon dont on veille à son application et à son exécution.

Une question importante qui se pose depuis l'adoption de la version actuelle de la *LDCM* concerne la représentation des divers groupes de l'industrie et la coopération entre eux. Dans le passé, les chargeurs et les transporteurs se sont sans doute perçus comme les adversaires les uns des autres, de sorte que leurs rapports ont souvent versé dans l'antagonisme. Dans le contexte mondial contemporain, caractérisé par la concurrence, on estime essentielles les alliances stratégiques et les relations à long terme. Dans toutes les catégories d'industries, les fournisseurs et les clients établissent des rapports étroits et adoptent de nouvelles formes de coopération pour renforcer leur position commune. On semble de plus en plus reconnaître qu'une intervention gouvernementale plus poussée ou des lois à portée plus large ne favoriseraient pas nécessairement de meilleures relations de travail entre les chargeurs et les transporteurs.

Au contraire, on ne peut obliger qui que ce soit, par une loi ou autrement, à collaborer avec quelqu'un d'autre. La loi peut énoncer des règles de base, mais fondamentalement, la coopération suppose des intervenants qu'ils reconnaissent l'existence d'intérêts mutuels et qu'ils se fassent confiance. Un exemple intéressant d'un nouveau genre d'attitudes dans l'industrie des transports maritimes de ligne existe aux États-Unis, où l'*Alliance for Competitive Transportation (ACT)*, qui unit les chargeurs (et peut-être aussi un jour les transporteurs), s'efforce de créer sur le marché des conditions en vertu desquelles un chargeur pourrait négocier avec un transporteur maritime l'obtention de services de transport qui profiteraient aux deux intéressés.²⁷ Le groupe exerce des pressions au nom des chargeurs, dans le cadre de l'examen de la *US Shipping Act of 1984*, mais des éléments portent à croire qu'il préférerait parvenir à un consensus avec les transporteurs plutôt que de se voir imposer des règlements par le gouvernement.²⁸

Depuis l'adoption de la *LDCM de 1987*, la globalisation et les alliances stratégiques attestent de plus en plus l'existence d'une nouvelle réalité sur les marchés mondiaux. Dans une telle conjoncture, les lois nationales doivent être compatibles avec les besoins des réseaux «interconnectés» de transport et de production. Par conséquent, la portée des lois nationales unilatérales devient encore plus limitée qu'auparavant, et de plus en plus, il faut instituer des tribunes internationales pour promouvoir le dialogue entre tous les intervenants dans le domaine des transports maritimes.

Abréviations

ACL	<i>Atlantic Container Lines</i>
ANERA	<i>Asia North America Eastbound Rate Agreement</i>
ATIC	Association des transitaires internationaux canadiens
BIAC	Comité consultatif économique et industriel (OCDE)
CCC	Consommation et Corporations Canada
CEL	Contrat d'exclusivité limitée
CSC	<i>Canadian Shippers's Council</i>
FMC	<i>Federal Maritime Commission</i>
HGT	Hausse générale des taux
JEC	<i>Japan East Canada Freight Conference</i>
JWC	<i>Japan West Canada Freight Conference</i>
LDCM	Loi dérogatoire sur les conférences maritimes
MD	Mesure distincte
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONT	Office national des transports
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
TEU	Unité équivalente de conteneur (<i>Twenty-Foot Equivalent Unit</i>)
TSA	<i>Transpacific Stabilization Agreement</i>
TWRA	<i>Transpacific Westbound Rate Agreement</i>

Notes bibliographiques

1. Canada, Office national des transports, *Le suivi de la nouvelle législation canadienne en matière de transport*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, 1988.
2. Canada, Transports Canada, Marine, *Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer, Rapport présenté au ministre des Transports*, Gunnar K. Sletmo, président, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, 1985, p. 1.
3. Drohan, Madeleine, «Canada Losing Ground to Other Trading Nations», *Globe and Mail*, le 2 avril 1991, p. B3.
4. Conference Board of Canada, *Export Competitiveness: An Assessment of the Impact of Ocean Service Contracts*, Ottawa, Conference Board of Canada, 1991.
5. Abbott, Ruth Ann et coll., *Market Share of Conference and Non-Conference Shipping Lines in Canadian International Trade*, Ottawa, Transports Canada, Recherche économique, 1990, p. 7.
6. Transports Canada, *Review of the Shipping Conferences Exemption Act*, Ottawa, Transports Canada, 1984, p. 7.
7. *Ibid.*
8. Canada, Office national des transports, Direction générale de la surveillance maritime et du contrôle et de l'analyse de l'industrie, *Changes in Ocean Freight Rates of Major Commodities Carried by Shipping Conferences Operating in Canadian Liner Trade*, (Hull, ONT, 1991, p. 192).
9. *United Kingdom Board of Trade, Committee of Inquiry into Shipping - Report*, vicomte Rochdale, président, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1970, p. 116-117.
10. Davies, John, «Legislative Change on the North American Liner Trades: A Study of Causes and Consequences», Ottawa, Transports Canada, Direction générale de la recherche économique, 1990, p. 213-215.
11. Carfuny, Alan W., *Ruling the Waves - The Political Economy of International Shipping*, Berkeley, University of California Press, 1987, p. 150.
12. *Ibid.*
13. *United Kingdom Board of Trade*, p. 134.
14. *Ibid.*
15. Anderson, R.D. et Khosla, S.D., «Canada's New Shipping Conferences Legislation: Provision for Competition within the Cartel System», *Canadian Competition Policy Record*, vol. 9, n° 1, mars 1988, p. 51.
16. Anderson, R.D. et Khosla, S.D., p. 51-52.

17. *Ibid.*
18. Pour lire une analyse des plaintes concernant les services de transport maritime, voir les *Rapports annuels* de l'Office national des transports du Canada et du Directeur des enquêtes et de la recherche (*Loi sur la concurrence*), au ministère de la Consommation et des Corporations.
19. Voir la *LDCM de 1987*, article 2.
20. Anderson, R.D. et Khosla, S.D., p. 56-57.
21. Voir la *LDCM de 1987*, article 13.
22. *Lloyd's Shipping Economist*, mars 1990.
23. OCDE, Comité des transports maritimes, *Projet du rapport annuel de 1990*, Paris, Comité des transports maritimes, mars 1991, p. 17.
24. *Conference Board of Canada*, p. 26-27.
25. Canada, Office national des transports, *Examen annuel 1989*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1990, p. 90.
26. Canada, Office national des transports, Direction de l'analyse et du suivi de l'industrie (Secteur «Marine»), *Changes in Ocean Freight Rates of Major Commodities*.
27. Dibendetto, William, «Shippers Group Hopes to Stir Ship Act Change», *The Journal of Commerce*, le 23 avril 1991, p. 3B.
28. Canna, Elizabeth, «Shippers Organize A Washington Lobby», *American Shipper*, juin 1991, p. 30.

LIBRARY E / BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20068874 8

[Faint, illegible text]

[Large area of faint, illegible text]



60984 81800



Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada

External Affairs and
International Trade Canada