HE769
E26
v.3

nistère des Finances
nada

Department of Finance
Canada

UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE DES OPTIONS EN MATIÈRE DE NAVIGATION HAUTURIÈRE CANADIENNE (SOMMAIRE DE GESTION)

Document de travail
Préparé pour le Conseil
consultatif sur le
transport maritime

Novembre 1978

HE769
E26
V.3

UNE ANALYSE ECONOMIQUE DES OPTIONS EN MATIERE DE NAVIGATION HAUTURIERE CANADIENNE

SOMMAIRE DE GESTION

INTRODUCTION

Historique

En 1949, le gouvernement du Canada a décidé d'avoir recours au marché international de la navigation pour assurer à bas prix les services de navigation hauturière nécessaires au commerce canadien. Cette décision de ne pas encourager le développement d'une marine marchande hauturière canadienne a été maintenue, en dépit de la controverse qu'elle a soulevée et, au fil des ans, elle a été maintes fois remise en question. Jusqu'à présent, les études faites à ce sujet pour des organismes officiels ont indiqué qu'une flotte hauturière canadienne aurait besoin d'un soutien financier important de la part du gouvernement mais aucune de ces études n'a tenu compte de l'ensemble des échanges du Canada qui mettent en jeu la navigation hauturière ou de l'importance pour la balance des paiements et pour l'emploi que pourrait entraîner la création d'une flotte canadienne, car l'on pense que c'est dans ces deux domaines que le Canada pourrait tirer le plus d'avantages de celle-ci. Les risques que l'on fait courir au commerce canadien en le faisant dépendre des flottes étrangères ont également été avancés comme argument en faveur de la participation des Canadiens en ce qui a trait à la navigation hauturière.

Devant les problèmes soulevés par ces questions, le Cabinet a, en 1975, créé le Conseil consultatif sur le transport maritime en lui donnant pour mandat de coordonner tout ce qui se fait en matière de politique de navigation et de préparer les politiques de navigation de l'avenir. Une des études du Conseil est une évaluation économique actuelle des options en matière de navigation hauturière canadienne. C'est cette étude que nous présentons ci-dessous.

Le marché de la navigation hauturière

Entre la fin de la guerre et le milieu des années 70, le commerce maritime international a connu une expansion sans précédent, le volume ayant plus que sextuplé entre 1950 et 1974. Pendant ces années, le secteur qui a pris le plus d'essor est celui du transport des marchandises en vrac.

Cette période a également été marquée par des changements profonds dans les services de la navigation hauturière. Les navires comme les installations portuaires se sont spécialisés pour le transport et la manutention des marchandises volumineuses, ce qui a créé de nouveaux

marchés, notamment celui du transport des marchandises sèches en vrac et celui par container. La possibilité de réaliser des économies d'échelle importantes et l'apparition de techniques à fort coefficient de capital ont eu des effets profonds sur la nature de la navigation hauturière. Par suite de ces innovations, la disponibilité et les coûts du capital sont devenus très importants pour l'industrie; de plus l'industrie n'offre pas de possibilités importantes d'emploi. L'investissement en capital s'est substitué à l'emploi de main-d'oeuvre en général (et de main-d'oeuvre non-specialisée en particulier) a bord des vaisseaux. Cepedant, les coûts relatifs de la main-d'oeuvre exercent encore une influense importante sur les choix économiques en matière de transport maritime, et semblent avoir contribué à la part croissante occuppée par les flottes battant pavillon de complaisance dans la flotte marchande mondiale ainsi qu'aux difficultés des flottes de pays membres de l'OCDE, pays aussi différents que la Suède et le Japon.

En se fondant sur les structures du marché, on considère généralement que les flottes assurant le transport des marchandises en vrac se trouvent en situation de concurrence. Les unités de ces flottes appartiennent souvent à un grand nombre de personnes et les tarifs du fret fluctuent de manière considérable sous l'influence des mouvements de l'offre et de la demande de fret. Par contre, les flottes de navires traditionnels assurant le transport du fret sur une ligne régulière sont dominées par des cartels - qu'on appelle "conférences". Ces cartels pratiquent des prix discriminatoires; et les différents tarifs qu'ils appliquent aux diverses marchandises sont bien plus stables que ceux pratiqués pour le transport en vrac.

Au cours des dernières années, la navigation hauturière et les industries maritimes connexes ont eu à faire face à de sérieuses difficultés - suscitées par l'augmentation des prix du pétrole décidée par les pays membres de l'OPEC en 1973-1974, la récession qu'a connu l'économie mondiale à la suite de cette hausse de prix, les commandes excessives de nouveaux navires durant le boom du marché du fret en 1973 et les stimulants parfois accrus que continuaient d'accorder les gouvernements aux industries navales en difficulté au lieu de favoriser une réduction des tonnages disponibles. L'offre excédentaire, particulièrement en ce qui a trait au transport du pétrole, est devenue un phénomène général en raison des liens entre les divers compartiments du marché du transport maritime. En dollars courants, les prix des vaisseaux, aussi bien neufs qu'usagés semblent avoir fléchi, de façon plus ou moins continue, depuis 1974 jusqu'au début de l'année 1978, et ce fléchissement serait encore plus frappant s'il était exprimé en dollars constants. En ce qui concerne la construction navale, l'OCDE prévoit qu'une réduction des deux tiers du tonnage actuellement disponible et du tiers de la main-d'oeuvre employée serait nécessaire pour arriver à équilibrer en 1980 l'offre et la demande de nouveaux navires. En dépit du besoin qui se fait sentir d'un réaménagement des structures dans la construction navale, les gouvernements ne se montrent guère empressés de réduire le tonnage; et, ils ont même, dans bien des cas, augmenté leurs subventions pour permettre aux chantiers de construction navale de continuer à fonctionner.

Pour le Canada, la situation qui prévaut actuellement sur le marché du transport maritime et celui de la construction navale implique que l'on peut s'attendre durant les années à venir à pouvoir acquérir des navires à des prix spécialement bas et à bénéficier de conditions très avantageuses pour le fret maritime. Cependant, l'industrie canadienne de la construction navale doit faire face à une réduction éventuelle d'activités, ce qui ne manquera pas d'affecter la main-d'oeuvre et les autres ressources utilisées dans cette industrie. De telles implications revêtent une grande importance pour cette évaluation économique des options en matière de navigation hauturière canadienne.

Navigation hauturière et industrie du transport maritime au Canada

Des marchandises représentant environ 30% de la valeur du commerce international du Canada sont transportées sur des navires assurant la navigation hauturière. Il s'agit surtout de transport en vrac; relevons à titre d'illustration que nous sommes le troisième plus grand utilisateur au monde des navires assurant du transport en vrac des marchandises sèches.

Bien que les navires battant pavillon canadien ne transportent que moins de 2% de notre fret maritime, il convient d'établir une nette distinction entre, d'une part, la place qu'occupent les navires battant pavillon canadien dans la navigation hauturière et, d'autre part, l'importance du contrôle ou de la participation des Canadiens en ce qui a trait à la navigation hauturière. Des entreprises canadiennes qui sont de grandes utilisatrices du transport en vrac de marchandises sèches et du transport en vrac par élément sont en mesure de satisfaire tous leurs besoins en navires de fret grâce à des contrats d'affrètement ou à l'affrètement à temps. Plusieurs de ces entreprises ont des filiales spécialisées dans le transport maritime qui offrent leurs services à des tiers tout en satisfaisant aux besoins de la compagnie; ces filiales ont recours principalement à des navires affrétés battant pavillon étranger. Le Canada possède également d'importantes compagnies indépendantes de navigation maritime qui possèdent des navires ou qui affrètent des bateaux battant pavillon étranger.

ANALYSE COMMERCIALE DE LA NAVIGATION HAUTURIERE CANADIENNE

Les précédentes analyses commerciales et économiques se fondaient sur une étude réalisée par des experts-conseils (le Rapport Alships) qui porte sur les coûts et les revenus liés aux services de transport maritime fournis en vertu de l'une des quatre options suivantes:

Option 1: Services fournis par des étrangers.

Option 2: Affrètement par des Canadiens de navires battant pavillon étranger.

Option 3: Navires possédés et exploités par des Canadiens, mais construits sur les chantiers situés à l'étranger.

Option 4: Navires possédés et exploités par des Canadiens et qui ont été construits au Canada.

Les coûts et les revenus liés à l'exploitation des navires en vertu de chacune et ces quatres options ont été estimés pour 23 itinéraires commerciaux différents. Environ 50% du commerce en vrac et du commerce en vrac par éléments du Canada, 80% des échanges transportés par container et une faible proportion de notre commerce en vrac par charges fractionnées ont été transportés sur l'un de ces 23 itinéraires.

L'analyse commerciale s'est fondée sur la simulation de l'achat du financement et de l'exploitation d'un navire considéré comme représentatif, pour chacune des quatre options, sur une période de 20 ans; l'on a procédé à l'estimation du montant total des profits nets chaque année, après taxe, de l'investisseur. En vue d'exploiter leur modèle, les experts-conseils ont obtenu des estimations des variables de coût (exploitation, investissement, financement, taxes) et des variables de revenu (tarifs futurs du fret, facteurs de charge). Les résultats d'exploitation ont été exprimés en fonction de la valeur actuelle nette des bénéfices nets.

Les résultats de l'analyse des experts-conseils se sont fondés sur certaines hypothèses, dont quelques-unes étaient à tout le moins discutables. Parmi les principales limitations de cette étude il convient de relever celles qui suivent:

(1) l'analyse commerciale se fondait sur des postulats se situant dans le long terme ou tenant compte d'une situation d'équilibre sur le marché mondial du transport maritime et de la construction navale tandis que la conjoncture prévalant actuellement sur ces marchés n'était pas prise en considération. Par exemple, les estimations des prix de nouveaux navires retenues pour l'analyse étaient basées sur les calculs d'amortissement de bateaux construits sur les chantiers navals d'Europe en 1976, tandis que les prix de ceux construits au Japon, à l'époque où l'on réalisait l'étude, étaient d'environ 15 à 39% moins élevés. En outre, les prix des nouveaux vaisseaux ont fléchi entre 1976 et le début de 1978. L'hypothèse des experts-conseils aurait pu être valable si les difficultés rencontrées par le transport maritime et la construction navale étaient essentiellement temporaires; mais, tout semble indiquer que ces problèmes sont plutôt de nature structurelle et qu'ils continueront de se poser dans le long terme.

(2) Dans le cadre de la deuxième option, l'affrètement au temps, on visait à profiter des bas prix applicables actuellement aux navires nouvellement construits; on ne prenait plus en considé-

ration les amortissements fondés sur les prix des navires construits en Europe. Cette hypothèse a permis d'arriver à la conclusion que quel que soit l'itinéraire, l'affrètement au temps était l'option la plus économique.

(3) Une analyse de la méthodologie utilisée pour parvenir aux estimations des tarifs applicables au fret du marché a révélé que l'on ne pouvait guère considérer ces prévisions comme fiables.

(4) Les itinéraires choisis pour les analyses n'étaient pas réalistes, en ce sens qu'ils ne tenaient pas compte de toutes les possibilités de maximiser l'utilisation des navires en transportant aussi des marchandises dans le cadre des échanges entre d'autres pays que le Canada. Si nous ajoutons à cela le manque de fiabilité des projections relatives aux revenus et les coûts de main-d'oeuvre supposés plus élevés que ceux de plusieurs transporteurs utilisant des vaisseaux battant pavillon étranger, cet "oubli" du commerce pour compte de tiers a abouti à des résultats assez surprenants. Ainsi, les experts-conseils ont estimé que 11 des 23 itinéraires ne seraient pas rentables quelle que fût l'option retenue, en dépit du fait que les navires battant pavillon étranger assurent maintenant ces services dans le cadre des options 1 et 2.

(5) Les experts-conseils ont estimé que les solutions qui réfèrent à des navires battant pavillon canadien seraient rentables pour plusieurs itinéraires, mais réclameraient des subventions pour que la concurrence soit possible avec les services offerts par des sociétés étrangères.

En raison de ces limitations, il s'est avéré nécessaire de refaire l'analyse commerciale. Cette révision fut opérée en supposant que les tarifs du fret applicables dans le cadre des options relatives aux navires battant pavillon canadien réflèteraient le coût d'exploitation par tonne des navires battant pavillon étranger, compte tenu d'un profit "normal" sur le capital investi. Grâce à cette correction, on peut comparer les coûts d'exploitation des navires battant pavillon canadien (options 3 et 4) aux coûts applicables aux navires battant pavillon étranger (options 1 et 2), sans que l'analyse ne soit faussée par des prévisions de revenus discutables et peut-être même fausses. Cette modification a également le mérite d'éviter les difficultés liées aux possibilités de transporter des marchandises pour compte de pays tiers car en comparant les options sur la seule base des coûts, on suppose de manière implicite et fort raisonnablement que toutes les options peuvent permettre de transporter le fret sur d'autres itinéraires que ceux étudiés. Cependant, l'utilisation de cette hypothèse modifée implique que l'on suppose que la concurrence règne sur le marché international du fret, c'est-à-dire que la fluidité (les agents économiques entrent et en

sortent librement) est telle que les tarifs du fret dans le long terme se maintiendront à un niveau ne permettant que des profits normaux pour les étrangers qui exploitent des navires dans le cadre des options 1 et 2.

La figure 1 présente les pertes prévues pour ceux qui exploitent des navires battant pavillon canadien au cas où ils devraient entrer en concurrence avec des navires battant pavillon étranger sur chacune des 23 routes mentionnées dans le rapport des experts-conseils. Il convient de noter que ces résultats qui indiquent que l'option n° 4 (navires construits au Canada et exploités par des Canadiens) serait moins coûteuse que l'option n° 3 (navires construits à l'étranger exploités par des Canadiens) n'ont de valeur que dans le cas où de nouveaux navires sont disponibles à des prix qui reflètent l'amortissement des navires construits en 1976 sur des chantiers de construction navale d'Europe et les dispositions spéciales régissant l'amortissement du coût en capital dont bénéficient ceux qui exploitent des navires construits au Canada auraient pour effet de réduire les pertes encourues dans le cadre de l'option n° 4, les ramenant à un niveau inférieur à celui des pertes prévues dans le cadre de l'option n° 3. Si nous supposons que dans le cadre de l'option n° 3, il est possible de tirer profit des prix plus bas qui sont pratiqués pour les navires construits en Asie, prix qui ont été dégagés par les experts-conseil et qui pouvaient être obtenus en 1976; si nous supposons en outre que les tarifs du fret applicables aux deux options canadiennes reflètent ces bas prix, l'utilisation de navires construits au Canada dans le cadre de l'option n° 4 engendre des pertes qui sont bien plus importantes que celles qui résulteraient de l'utilisation des navires construits à l'étranger dans le cadre de l'option n° 3.

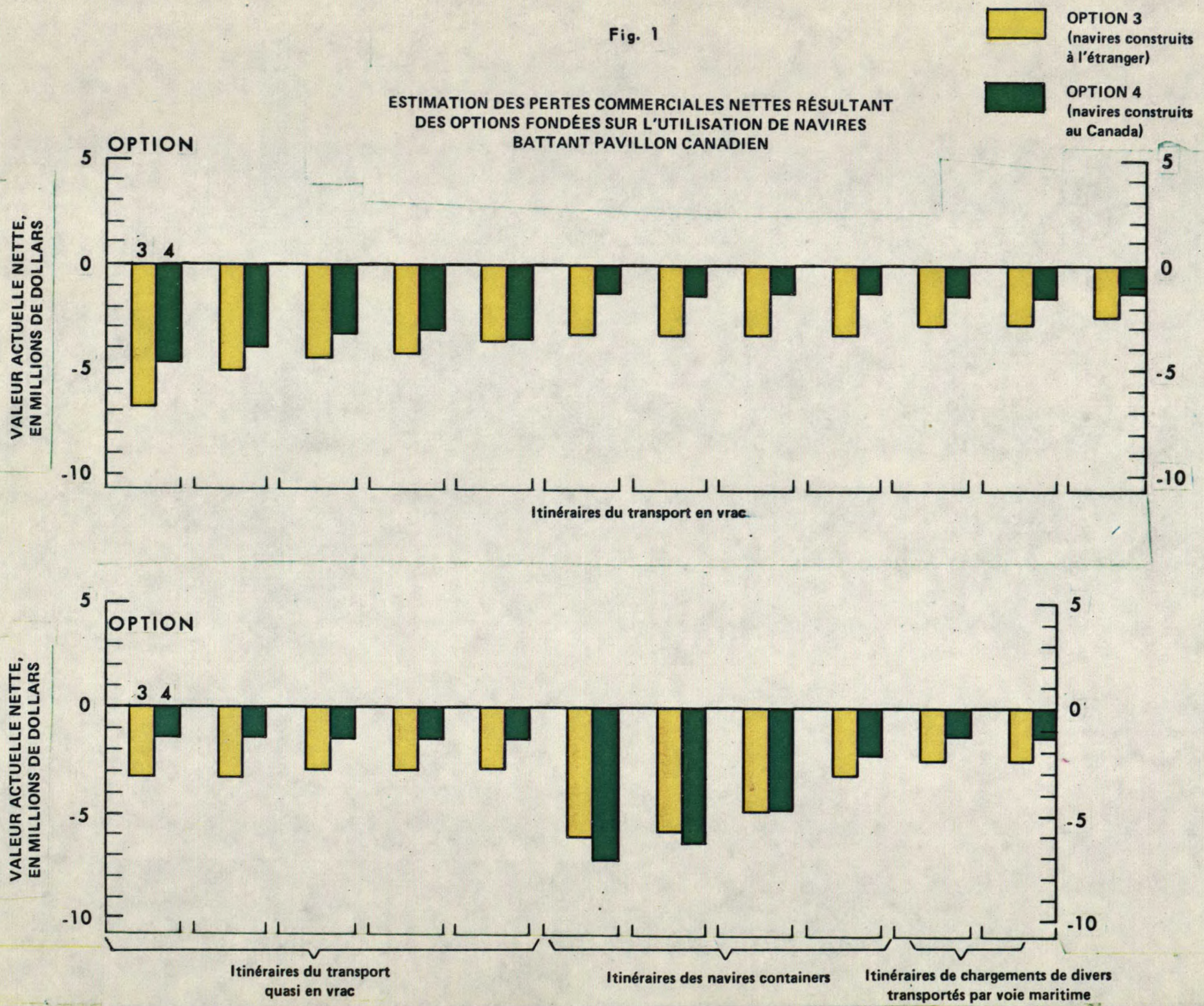
ANALYSE ECONOMIQUE - METHODOLOGIE

L'analyse commerciale ou financière présentée ci-dessus cherchait à determiner si l'investissement dans des navires battant pavillon canadien aurait lieu, compte tenu des structures institutionnelles existantes (niveau des taxes, des subventions, etc.). Les résultats de cette analyse pourraient être sensiblement modifiés par des changements susceptibles d'intervenir dans la politique suivie par le gouvernement canadien. Quant à l'analyse économique présentée ci-dessous, elle cherche à determiner si, dans l'intérêt de l'économie canadienne, l'investissement dans le cadre des options fondées sur des navires battant pavillon canadien devrait avoir lieu. Contrairement à l'évaluation commerciale, les résultats de l'analyse économique sont indépendants des changements éventuels dans la politique du gouvernement canadien.

On peut arriver à dégager l'aspect économique de la question en pratiquant une série de corrections sur les bénéfices nets calculés dans le cours de l'analyse commerciale; cette vision économique implique que l'on se concentre sur les conséquences en ce qui concerne l'allocation des ressources matérielles de la substitution de navires battant pavillon canadien à des services de transport maritime fournis par des étrangers.

Fig. 1

ESTIMATION DES PERTES COMMERCIALES NETTES RÉSULTANT DES OPTIONS FONDÉES SUR L'UTILISATION DE NAVIRES BATTANT PAVILLON CANADIEN



La première démarche - nous parlerons du premier ajustement économique - porte sur l'évaluation de l'investissement en fonction du revenu total engendré par le capital investi. Ce revenu total est la somme de tous les revenus nets, après déduction des coûts d'exploitation (le total retenu comprend toutes les taxes payées); quant au capital investi, il représente le coût intégral du navire, y compris les subventions reçues.

La prise en considération des avantages qu'offre le recours à un financement étranger constitue le second ajustement; celui-ci s'applique à l'analyse économique de l'option n° 3. Cette démarche est nécessaire pour tenir compte des avantages découlant pour l'économie canadienne des arrangements financiers intéressants offerts par les constructeurs étrangers et leurs gouvernements. Dans la mesure où l'on peut emprunter à des taux d'intérêt très bas, voire même à des taux d'intérêt réels négatifs, les montants nécessaires à l'acquisition de navires sortant à peine des chantiers, l'achat de tels bateaux comporte en quelque sorte un "don de capital". Il convient de noter cependant que si ce nouvel élément aboutit à rendre l'option n° 3 plus intéressante que l'option n° 4, les avantages relatifs des options n° 3 et n° 1 (le recours aux services de navires étrangers) n'en sont pas modifiés car des conditions identiques sont faites à tous les acheteurs de navires construits à l'étranger.

Le troisième ajustement consiste à considérer que toute option fondée sur la mise en oeuvre de navires battant pavillon canadien offre un avantage relatif chiffrable, estimé à 15% du flux de devises engendré par l'exploitation de tels navires. Cet ajustment, qui se fonde sur une certaine analyse des effets de distortion provoqués par les tarifs douaniers et les subventions, est extrêmement discutable; en fait, de nombreux économistes le rejettent. En tenant compte de cet ajustment, on met davantage en relief les avantages pour l'économie canadienne des options fondées sur le recours à des navires battant pavillon canadien.

Le quatrième ajustement revient à privilégier les options fondées sur la construction de navires devant arborer le pavillon canadien en raison du fait que les investissements réalisés à cet effet réduisent le chômage. Ces avantages pour la main-d'oeuvre ont été calculés en fonction des ouvriers qui travailleront sur les chantiers navals et de ceux qui pourront être employés à bord des navires quand ils seront en exploitation. Les avantages relatifs à l'industrie de la construction navale ont été intégrés à l'analyse économique de l'option n° 4. Quant aux avantages afférents au personnel de bord, on peut les faire entrer en ligne de compte dans l'évaluation des options 3 et 4.

Dans le cours des débats autour de la politique en matière de navigation hauturière canadienne, une grande importance fut attachée aux avantages liés à l'emploi dans l'industrie de la construction navale; par ailleurs, il est vraisemblable que si l'on ne construit pas au Canada des navires destinés à la navigation hauturière, les chantiers de

construction navale devront renvoyer une partie de leurs ouvriers. Aussi, on a jugé important d'étudier plus en détail les problèmes d'adaptation pour la main-d'oeuvre engagée dans la construction de navires. Cette étude détaillée a été réalisée grâce à l'élaboration d'un modèle économique de l'emploi et du chômage dans l'industrie canadienne de la construction navale.

Les hypothèses suivantes ont été faites: la construction d'un navire destiné à la navigation hauturière permettrait de différer les renvois d'ouvriers travaillant dans la construction navale; d'autre part, les avantages découlant de la construction d'un tel navire peuvent être mesurés en dégageant les coûts économiques qu'entraîneraient ces renvois. Pour faire ces calculs, il a fallu effectuer d'importantes nouvelles recherches; ce travail constituait, du moins partiellement, une extension des études que réalisent maintenant les services du gouvernement canadien en vue d'arriver à une estimation des coûts sociaux des fermetures d'usines.

En se fondant sur un examen très détaillé des autres possibilités d'emploi (ou de l'absence d'autres possibilités) ouvertes aux ouvriers des chantiers de construction navale, on est arrivé à estimer à $5,100 par année-homme (en dollars de 1976) les avantages au plan de la main-d'oeuvre qui découlent de la construction navale. Toutes les fois que les données semblaient incertaines, on a préféré choisir des hypothèses permettant de dégager une valeur élevée pour les avantages relatifs à la main-d'oeuvre. On est arrivé également à des estimations variant entre $3,400 et $8,100 par année-homme, en se fondant sur des hypothèses plus extrêmes.

Une méthode moins rigoureuse a été utilisée pour estimer les avantages anticipés en ce qui concerne la main-d'oeuvre qui serait employée à bord des navires. Il a été décidé de ne pas prendre en considération les emplois susceptibles d'être créés au niveau de la catégorie des officiers en raison de la pénurie au Canada de spécialistes qualifiés pour de tels postes, pénurie qui a, parfois, rendu nécessaire le recours à des immigrants étrangers. Pour le personnel d'équipage, l'avantage, par emploi permanent crée, fût estimé au montant exact ($8,100) de la subvention moyenne accordée en vertu de la loi sur les subventions au développement économique régional par le ministère de l'Expansion économique régionale. On a dû adopter cette méthode plus simple à cause de données disponibles limitées et aussi en raison du fait qu'on a compris que les effets découlant de la création de 20 à 30 emplois pour des Canadiens sur des navires très coûteux, et dans un secteur à fort coefficient de capital, devraient vraisemblablement ne prendre qu'une importance secondaire par rapport aux autres coûts et aux autres avantages dégagés par l'analyse économique.

EVALUATION ECONOMIQUE - RESULTATS

Les résultats obtenus à la suite de la mise en oeuvre de tous les ajustements économiques cités ci-dessus figurent à la figure 2. La conclusion qui s'impose est que toutes les options fondées sur l'utilisation de navires battant pavillon canadien se solderaient par des coûts économiques nets sur chacun des itinéraires. Les coûts économiques les plus élevés seraient entraînés par l'utilisation de navires construits au Canada.

Une étude des résultats détaillés obtenus pour chaque itinéraire a révélé que les avantages découlant du financement extérieur dans le contexte de l'option n° 3 étaient à peu près équivalents à ceux résultant de l'option n° 4 (avantages au niveau de la main-d'oeuvre liés à la construction de navires au Canada); on est arrivé également à la conclusion que les gains en devises étaient pratiquement les mêmes pour l'une et l'autre des 2 options fondées sur le recours à des navires battant pavillon canadien. En ce qui a trait à la main-d'oeuvre employée à bord des navires, les avantages étaient les mêmes. En conséquence, le facteur déterminant devant commander un choix entre les options n° 3 et n° 4, sur la base des coûts économiques de chacune des deux options, était lié aux coûts plus élevés des navires susceptibles d'être construits au Canada.

Nous avons déjà fait remarquer que les résultats présentés ci-dessus ne sont pas en rapport avec la conjoncture du marché actuel; ils se fondent plutôt sur l'hypothèse que les tarifs d'affrètement ainsi que les coûts des navires étrangers retourneront à des niveaux compensateurs, c'est à dire permettant le recouvrement des coûts. Cependant, dans les conditions actuelles du marché, les options fondées sur l'utilisation des navires battant pavillon canadien devraient faire concurrence à celles faisant appel à des bateaux achetés à des coûts moins élevés. La figure n° 3 présente les résultats obtenus en introduisant dans cette étude du marché les coûts moins élevés des navires construits récemment en Asie, coûts qui ont été identifiés par les experts-conseils comme applicables en 1976.

En comparant les figures n° 2 et n° 3 il se dégage que l'utilisation des navires à coûts peu élevés ne modifie pas sensiblement la compétitivité de l'option n° 3, car ces coûts s'appliquent également aux compagnies étrangères de transport maritime. Dans le même temps, il faut noter que la possibilité de pouvoir acheter ces navires à coûts élevés réduit la rentabilité économique des solutions afférentes à l'option n° 4. Il en résulte que les coûts nécessaires pour stimuler le développement d'une marine marchande hauturière composée de navires construits au Canada seraient plus élevés maintenant qu'ils ne le seraient à l'avenir. Une autre façon plus positive de présenter la situation consisterait à dire que c'est précisément dans les circonstances actuelles que le Canada profite au maximum de l'utilisation de transporteurs étrangers, car l'économie canadienne tire avantage de l'existence de

Fig. 2

ESTIMATION DES COUTS ÉCONOMIQUES NETS DES OPTIONS FONDÉES SUR L'UTILISATION DE NAVIRES BATTANT PAVILLON CANADIEN

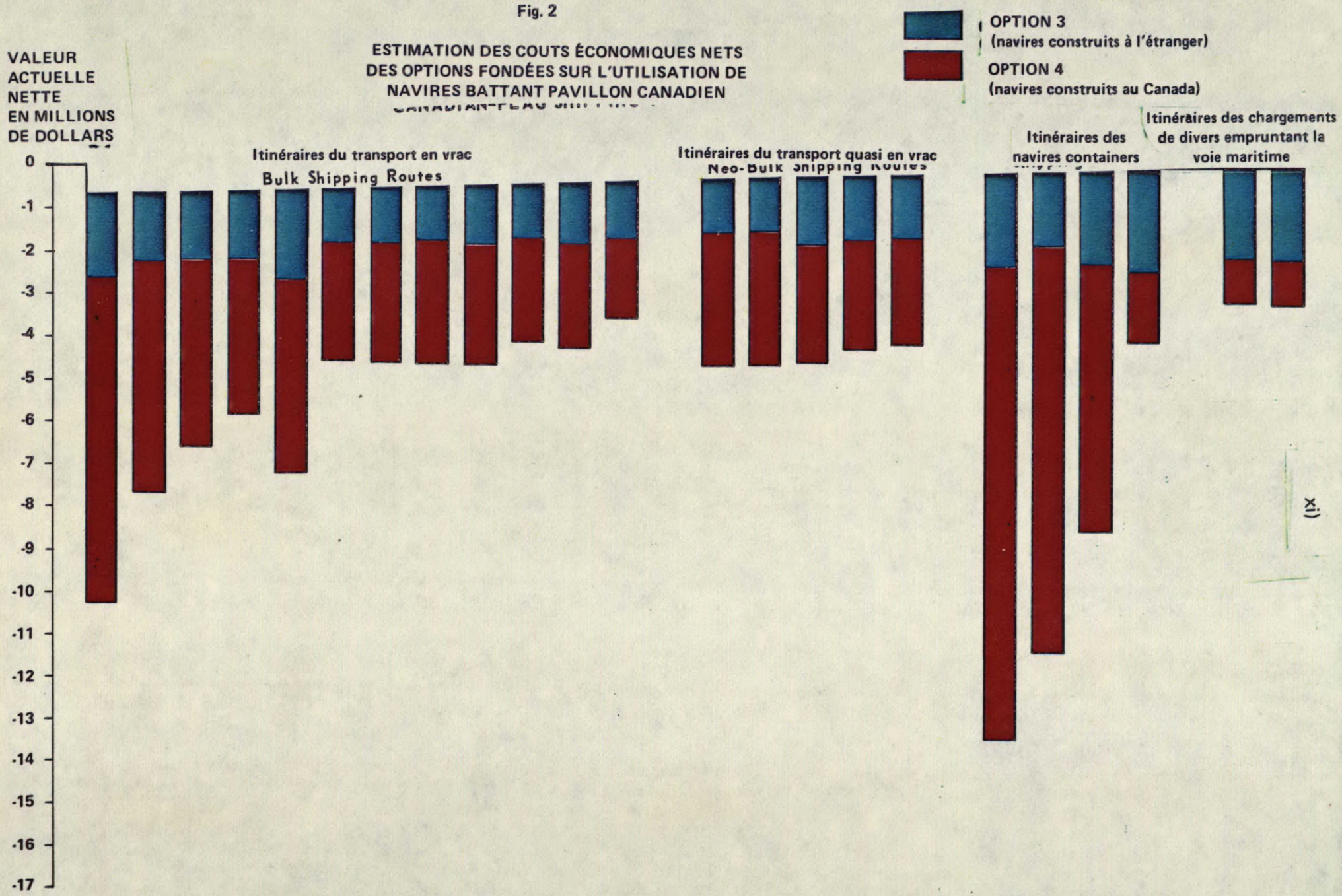
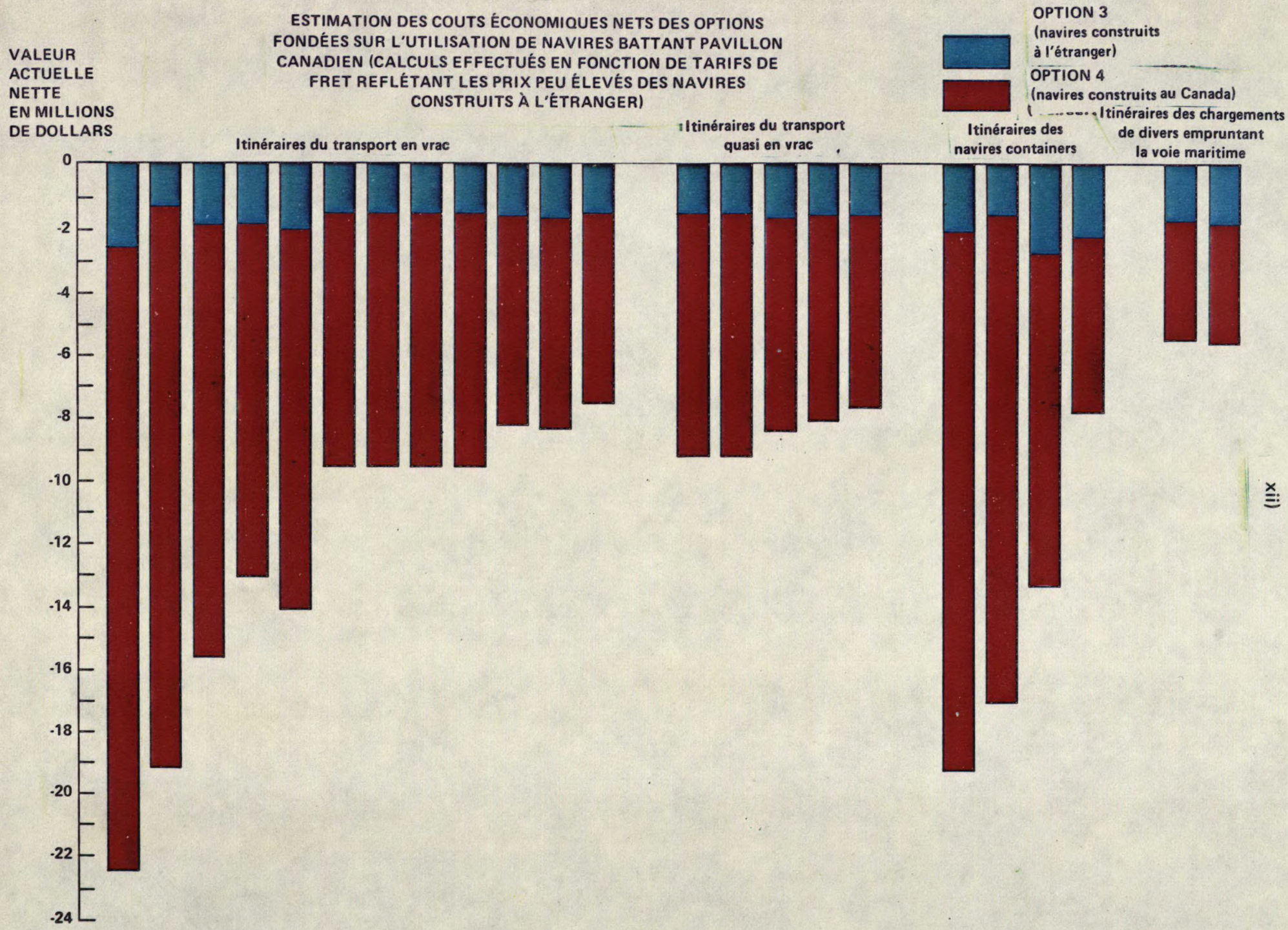


FIG. 3

ESTIMATION DES COUTS ÉCONOMIQUES NETS DES OPTIONS FONDÉES SUR L'UTILISATION DE NAVIRES BATTANT PAVILLON CANADIEN (CALCULS EFFECTUÉS EN FONCTION DE TARIFS DE FRET REFLÉTANT LES PRIX PEU ÉLEVÉS DES NAVIRES CONSTRUITS À L'ÉTRANGER)



tarifs peu élevés et évite d'être obligée de supporter les coûts considérables d'"opérations de sauvetage" des chantiers navals que certains pays ont dû récemment entreprendre en raison d'investissements plus importants dans ce secteur.

AUTRES CONSIDERATIONS

On s'accorde à reconnaître que les intérêts du commerce international du Canada bénéficient au maximum d'un système de transport qui fournit des services satisfaisants au coût le plus bas. Le Canada étant considéré comme un pays qui ne peut influencer le niveau des prix à l'importation et à l'exportation, le fardeau des coûts plus élevés pour le transport des marchandises incomberait non à nos partenaires commerciaux mais aux consommateurs et producteurs canadiens.

L'hypothèse faite dans l'analyse économique était que les tarifs de fret appliqués aux expéditeurs canadiens seront déterminés principalement par les forces concurrentielles du marché international. Dans ce cadre, l'analyse économique indiquait que les considérations relatives à l'emploi, aux réserves de change, etc, ne justifient pas l'adoption de mesures qui viseraient à développer une marine marchande canadienne dont les coûts seraient plus élevés. Il faut relever toutefois que certains arguments en faveur de la création d'une flotte de navires battant pavillon canadien se fondent sur l'idée que l'hypothèse précédente est fausse et qu'une flotte canadienne est nécessaire à la protection de nos intérêts commerciaux.

Menaces au transport maritime à faible coût

Le premier de ces arguments est que la concurrence en matière de navigation hauturière est ou sera réduite par le niveau élevé des investissements requis pour acquérir des navires et qui constitue un obstacle à "l'entrée sur le marché" de nouveaux agents. Cela revient, en d'autres termes, à émettre l'hypothèse que les marchés du fret maritime constitueraient de véritables "monopoles de fait".

Un second argument consiste à dire que l'intervention des gouvernements en faveur des marines marchandes nationales, soit par l'octroi de subventions, soit sous la forme de lois privilégiant le transport sur les navires battant le pavillon de la nation considérée, nuit au caractère concurrentiel de la navigation hauturière. La menace découlant des subventions serait surtout le résultat de la protection accordée aux transporteurs nationaux par les pays pratiquant le "commerce d'Etat" ou les pays du bloc communiste. On craint que cette protection n'aboutisse à l'élimination des concurrents de ces marines marchandes nationales et, par conséquent, à une limitation des choix qui s'offrent aux expéditeurs canadiens. Il a été également avancé que l'offre de services de transport maritime par des nations pratiquant le commerce d'Etat est susceptible de suspension pour des raisons politiques.

Quant à la menace résultant de l'établissement d'un système préférentiel pour le fret, elle a une double origine. Tout d'abord, les lois nationales établissant une préférence sur une base unilatérale qui ont été mises en oeuvre pendant quelque temps par certains pays du tiers-monde sont considérées comme constituant un danger pour le commerce canadien. Deuxièmement, le Code de conduite pour les conférences de compagnies maritimes de la CNUCED, s'il est ratifié, impliquerait une extension à l'échelle multilatérale des pratiques restrictives nationales en matière de fret. Le Code de la CNUCED permettrait d'allouer le commerce des conférences maritimes à chacun des partenaires de l'échange, conformément à une entente, laquelle prend habituellement la forme d'une formule "40-40-20"; c'est-à-dire que 40% du fret des conférences maritimes serait réservé à la flotte de chacun des partenaires audit échange. Le reste, soit 20% du fret, pourrait être transporté par la flotte de tout pays tiers de la conférence.

Evaluation des menaces découlant du transport de fret à faible coût

Monopole naturel et cartellisation

On ne peut guère prouver que la navigation hauturière évolue vers des monopoles de fait en raison de l'importance de l'investissement nécessaire pour l'acquisition de navires. En réalité, ces niveaux d'investissement ne limitent pas de manière sensible l'entrée de nouveaux agents sur ce marché, compte tenu évidemment de l'importance de l'aide gouvernementale aux chantiers navals et les prix exceptionnellement bas de nombreux navires neufs ou usagés. De même, dans le passé, les besoins en capital n'ont pas empêché la rapide expansion de la capacité des flottes marchandes. En dernier lieu, l'importance des investissements nécessaires pour entrer sur divers marchés de fret ne peut être rattachée au manque de concurrence y prévalant. Par exemple, les marchés du transport en vrac sont considérés comme concurrentiels. Il y a des cartels ou "conférences" sur les marchés des chargements de divers; mais, il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau ni d'une situation "naturelle". Toutefois, les prix appliqués par ces cartels doivent tenir compte de la concurrence des pays n'appartenant pas aux conférences; ces pays assurent le transport de 60% du fret du Canada en ce qui concerne les chargements de divers.

Dans l'ensemble, les faits semblent donc corroborer l'hypothèse retenue dans le cadre de cette analyse, à savoir que les structures des marchés sont concurrentielles en ce qui a trait à la plus grande partie des échanges du Canada faisant appel à la navigation hauturière.

Intervention gouvernementale

Pour évaluer les menaces que font peser les interventions gouvernementales sur le transport à faible coût du fret maritime, il est important de passer en revue les tendances qui se sont fait jour dans le passé en ce qui concerne les pavillons arborés par l'ensemble des flottes marchandes du monde entier et plus particulièrement par les navires desservant les ports canadiens.

La figure n° 4 indique les parts, en pourcentage, de divers groupes de pays dans l'ensemble des navires enregistrés pour la période 1970-1977. On ne peut s'empêcher de remarquer que l'évolution la plus significative au cours de cette période a été la croissance des flottes arborant des pavillons de complaisance et que cette augmentation s'est faite au détriment des parts qu'avaient autrefois les pays membres de l'O.C.D.E. Par contre, les parts des pays à commerce d'Etat sont restées pratiquement inchangées au cours de la période retenue, tandis que celles de pays du tiers-monde n'augmentaient que très faiblement.

Une étude plus détaillée des principales catégories de transport de fret a confirmé la tendance au développement du commerce maritime non réglementé et obéissant aux lois de la concurrence, tendance que réflète la figure 4. En fait, cette analyse a révélé que l'augmentation de l'importance relative des flottes navigant sous des pavillons de complaisance au cours de la période 1970-1977 a été plus grande que celle d'aucun autre groupe de flottes, pour toutes les principales catégories du commerce maritime -les pétroliers, les minéraliers, les transporteurs de marchandises en vrac, les transporteurs de chargements de divers et les navires à containers.

La figure 5 renseigne sur les parts occupées par les divers groupes évoqués ci-dessus en ce qui concerne le transport des marchandises - évaluées en tonnes - ayant fait l'objet du commerce extérieur du Canada durant la période 1970-1977. Cette figure nous conduit à deux principales constatations: les parts respectives restent pratiquement constantes dans le temps, et, les pays dont le commerce est étatisé et les pays du tiers-monde ne détiennent que des parts relativement faibles.

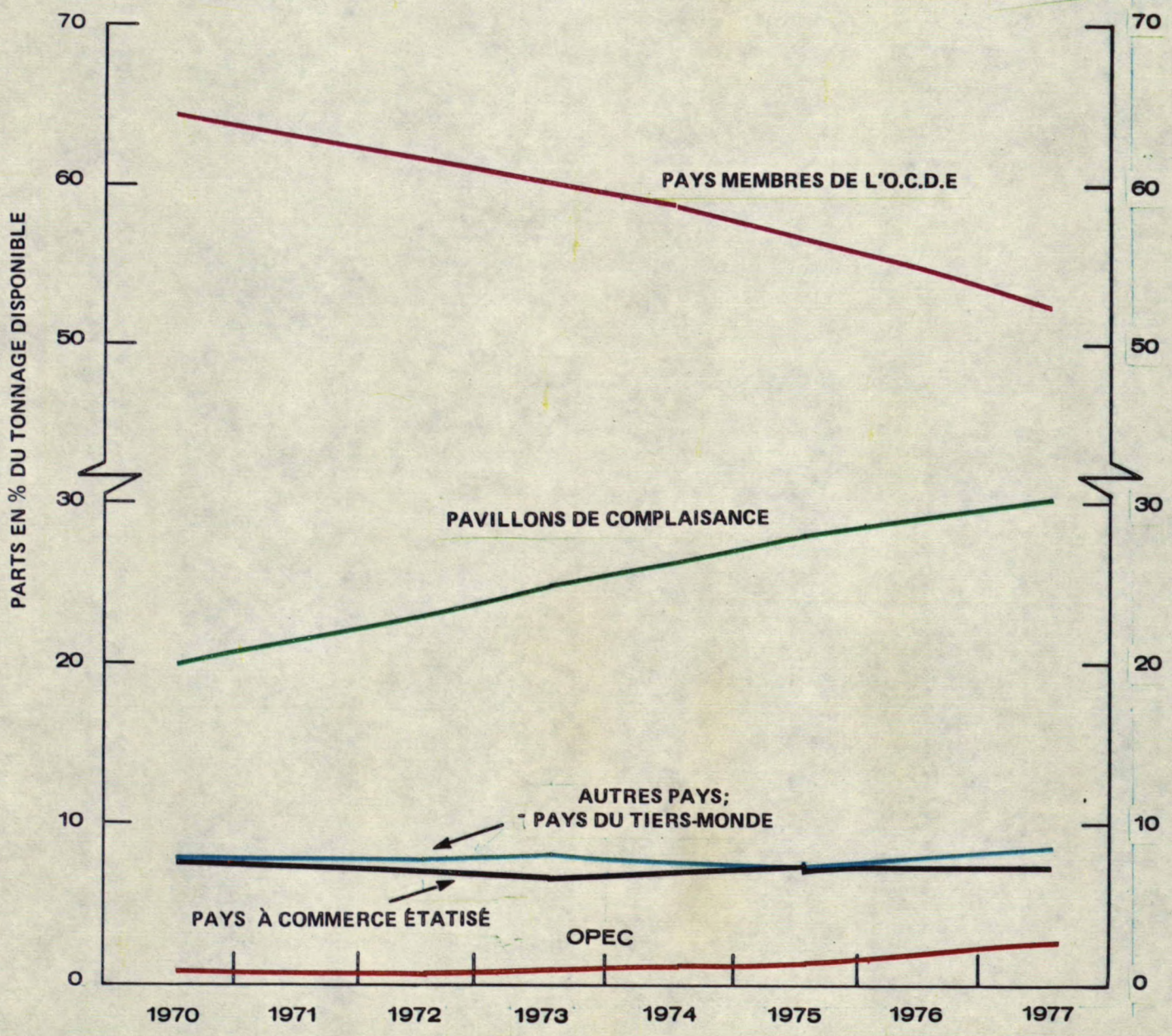
En ce qui a trait à l'évaluation des menaces qui pèsent sur le fret à coûts peu élevés du fait de l'intervention des pouvoirs publics dans le transport maritime, les subventions versées par des gouvernements étrangers aux navires arborant leurs pavillons seraient, en général, favorables aux échanges du Canada. Les services de transport maritime fournis par les nations à commerce étatisé, que l'on accuse de pratiquer la guerre des prix grâce aux subventions publiques, ne constituent guère une menace pour le commerce du Canada.

Les services fournis par les navires des pays où l'Etat est la seule partie prenante aux échanges extérieurs ont représenté un pourcentage faible et stable, dans le cours du temps, du tonnage total transporté dans le cadre des échanges du Canada. Du tonnage transporté par les navires de pays à économie centralisée, environ 75% consistaient en marchandises à destination ou en provenance de ces pays. Dans l'hypothèse de difficultés politiques opposant le Canada aux nations où les échanges extérieurs relèvent de l'autorité étatique, la continuité des services de transport maritime offerts par ces pays serait moins importante que la poursuite des courants d'échanges de marchandises. Un retrait des flottes des pays à économie centralisée du réseau de transport intéressant le commerce du Canada semble peu vraisemblable et ne constituerait qu'une arme politique de faible efficacité, compte tenu de la possibilité d'avoir recours aux services d'autres flottes marchandes.

FIGURE 4

TOUS LES NAVIRES DE FRET

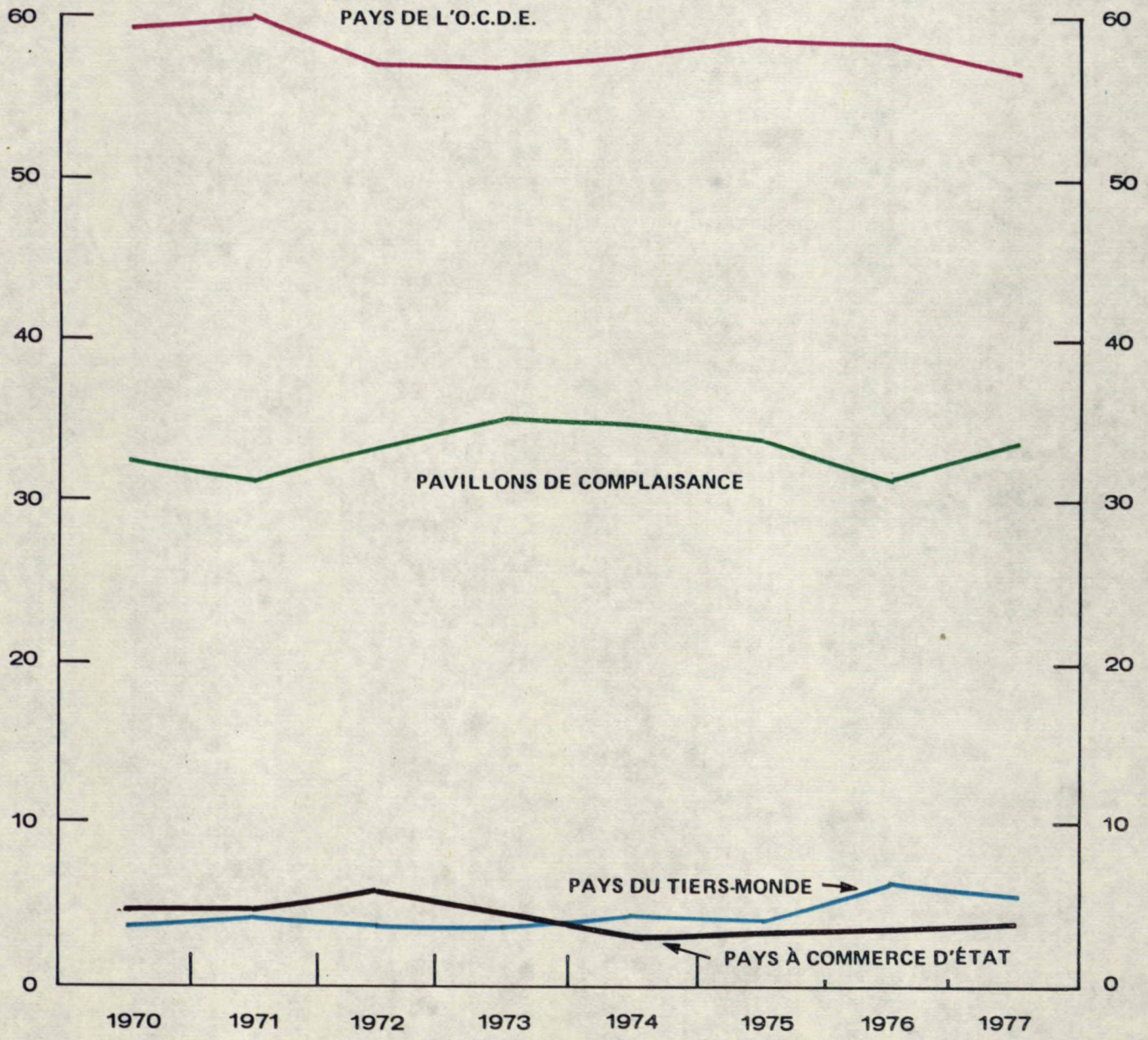
POURCENTAGE PAR GROUPE DE PAYS DU TONNAGE BRUT



Source: Table E-1

FIGURE 5

PART EN POURCENTAGE DU TRAFIC (TONNAGE) CANADIEN EN HAUTE MER TRANSPORTÉ PAR DIFFÉRENTS GROUPES DE PAYS*



* À L'EXCLUSION DES CARGAISONS TRANSPORTÉES PAR LES NAVIRES CANADIENS ET AMÉRICAINS.

SOURCE: TRANSPORT MARITIME (54-202, STATISTIQUE CANADA).

Si pendant quelques années, plusieurs pays du tiers-monde ont appliqué des politiques, sur une base unilatérale ou bilatérale visant à privilégier leurs flottes nationales quant au transport des biens qu'ils échangent avec le reste du monde, on ne peut guère prétendre qu'il s'agit en l'occurrence d'un problème général ou en voie d'aggravation. Comme le révèlent les figures 4 et 5, le tiers-monde ne possède qu'un faible pourcentage de la flotte marchande mondiale, et ses navires ne transportent qu'une petite fraction des biens échangés par le Canada. L'importance des flottes des nations du tiers-monde est restée relativement stable durant les 8 dernières années tant par rapport à la flotte mondiale qu'en ce qui a trait aux services fournis au Canada.

Les pratiques à tendance protectionniste mentionnées ci-dessus sont, cependant, lourdes de conséquences pour certains importateurs et exportateurs canadiens. Même si l'on compte peu de prostestations contre de telles pratiques, et même si les doléances exprimées concernent principalement les échanges commerciaux avec les pays d'Amérique du Sud, le fait que de telles mesures peuvent perturber les échanges commerciaux mérite certainement notre attention. De telles pratiques restrictives protègent en général une flotte hauturière nationale dont les coûts sont plus élevés; il a été démontré que les échanges commerciaux sont perturbés par ces pratiques.

Jusqu'à une date très récente, il semblait peu probable que soit mis en application le Code de conduite pour les conférences de transportateurs maritimes de la CNUCED. Cependant, la Commission de la Communauté économique européenne a récemment proposé que les pays membres de la Communauté pourraient ratifier une version modifiée de ce Code (excluant de telles pratiques protectionnistes du cadre des échanges intra- communautaires); cette proposition rend désormais fort possible l'entrée en vigueur de ce Code.

Les effets réels de la ratification de ce Code sur le commerce du Canada dépendraient des amendements qui pourraient être faits aux clauses portant sur les privilèges de transport réservés aux co-échangistes. Il n'est pas impossible, par exemple, que l'application de la clause d'exclusion prévue pour les échanges entre pays membres de la CEE soit généralisée à tous les membres de l'O.C.D.E. Il est important de révéler que le Code ne s'appliquerait qu'aux conférences de transporteurs qui ne transportent que 40% du tonnage des échanges du Canada pour les chargements de divers. On peut s'attendre logiquement à ce que les services offerts par ceux qui n'appartiennent pas aux conférences continueraient de freiner les augmentations des tarifs du fret que les conférences pourraient appliquer aux échanges du Canada, et cela même dans l'hypothèse où le Code de la CNUCED serait ratifié.

Toutefois on ne peut prendre à la légère l'éventualité de l'entrée en vigueur du Code de la CNUCED. Ce Code semble devoir allier les pires aspects des cartels et du protectionnisme: il est vraisemblable que les tarifs du fret seraient fixés à des niveaux correspondant aux

coûts des membres des conférences ayant les flottes les moins efficaces; de tels membres, faut-il le rappeler, pourraient toujours entrer sur le marché du transport maritime grâce au protectionnisme évoqué ci-dessus. Le Code aurait donc des effets sensibles sur les tarifs pratiqués sur quelques-uns des itinéraires contrôlés par les conférences et empruntés par de faibles tonnages de chargements divers intéressant le Canada. La ratification du Code pourrait aussi amener certains gouvernement à étendre leurs pratiques préférentielles en matière de fret au transport maritime de marchandises générales effectué en dehors des conférences et même au transport de marchandises en vrac; une telle possibilité est certes source d'inquétude.

Conséquences sur la politique canadienne

On peut mettre en doute le sérieux des menaces qui pèsent sur la navigation hauturière du Canada en ce qui concerne le transport maritime à bas prix. On doit s'attendre à ce que des services de transport soient toujours disponibles à des prix concurrentiels, car on peut prévoir que se maintiendra dans l'avenir prévisible une importante capacité excédentaire au niveau des navires disponibles et de la construction navale. On peut penser que la récente croissance importante enregistrée dans le transport sous pavillon de complaisance ne peut que renforcer cette tendance.

L'application de politiques préférentielles pour le transport des marchandises en provenance de l'étranger semble être le plus sérieux des problèmes pouvant affecter le commerce canadien. De graves conséquences pourraient découler de la généralisation des pratiques protectionnistes. Il en résulterait de nouvelles barrières aux échanges internationaux; celles-là seraient susceptibles d'inciter les pays à recourir de plus en plus à des accords commerciaux bilatéraux. Comme le Canada a intérêt à ce que soit sauvegardé le libéralisme en matière d'échanges internationaux, il est nécessaire de prendre les mesures appropriées pour s'assurer que demeurent en place les conditions favorables au transport à bas prix du fret international.

Les problèmes particuliers posés par des lois établissant un traitement préférentiel, sur une base unilatérale ou bilatérale, devraient être étudiés dans le cadre général des questions relevant des échanges internationaux et l'on devrait rechercher des solutions à caractère général. Les diplomates devraient déployer de grands efforts pour prévenir la mise en oeuvre unilatérale de lois préférentielles pour le transport des marchandises; à cet effet, les leviers politiques commerciaux, sans oublier ceux qui se rattachent à l'aide à l'étranger, devraient être utilisés par le gouvernement canadien. Si certains pays insistent pour se réserver une proportion déterminée du transport de marchandises, la politique canadienne devrait viser à maximiser la portion non réservée des marchandises et à s'assurer que celle-ci est transportée par des navires appliquant des tarifs peu élevés.

Il est difficile de prévoir les circonstances dans lesquelles il serait opportun d'encourager le transport des marchandises par des navires battant pavillon canadien, en réponse aux pratiques protectionnistes adoptées par d'autres nations. L'analyse qui précède a montré que des navires battant pavillon canadien ne pourraient assurer le transport de fret en engendrant des profits sans des subventions publiques accrues; de telles opérations constitueraient, dans tous les cas, une mauvaise allocation des ressources. L'existence de transporteurs qui, normalement, auraient dû pratiquer des tarifs élevés, n'implique pas que la situation serait meilleure si le Canada se mettait lui aussi sur les rangs des transporteurs à coûts élevés. Les échanges du Canada avec ces pays du tiers-monde qui pratiquent le protectionisme en matière de fret maritime, ne sont généralement pas suffisants pour permettre d'utiliser pleinement un navire. Pour rentabiliser les options fondées sur l'utilisation de navires battant pavillon canadien, les tarifs applicables au transport de marchandises canadiennes devraient être augmentés suffisamment pour compenser les coûts économiques découlant de l'exploitation du navire sur l'ensemble de l'itinéraire, y compris le transport du fret pour des pays tiers seul capable d'assurer la pleine utilisation du navire. Toutefois, il est peu probable que ces conditions se retrouvent dans la réalité.

Bien que l'objectif intial du Code de la CNUCED - la protection des intérêts des chargeurs - soit en principe conforme aux intérêts du Canada, les principales dispositions de ce Code vont à l'encontre des efforts du Canada tendant à promouvoir une libéralisation accrue du régime des échanges internationaux. Nous suggérons que l'opposition du Canada aux articles du Code de la CNUCED prévoyant le partage du fret entre des navires immatriculés chez les co-échangistes soit exprimée de manière claire et résolue. L'étude de ce document pourrait être mise à profit pour procéder à une nouvelle évaluation de la législation canadienne actuelle qui exclut les conférences de chargeurs du domaine couvert par la loi canadienne sur les coalitions. L'existence de ces cartels a toujours suscité des controverses et c'est justement du renforcement de ces cartels que découleraient la plupart des effets nocifs que pourrait avoir le Code de la CNUCED sur le commerce extérieur de Canada. Si les dispositions de ce Code entrent en vigueur, le Canada devra faire tous ses efforts pour maximiser la proportion de nos échanges internationaux transportée par des navires appliquant des tarifs peu élevés. Enfin, on pourrait considérer l'adoption de diverses options relatives à la portion "non-réservée" de nos échanges et l'éventualité de la désignation comme "transporteurs canadiens" de navires de pays tiers (qu'ils soient affrétés ou pas).