

**LES PORTS AU CANADA –
LA COMPÉTITIVITÉ FUTURE**

John Christopher
Division des sciences et de la technologie

Décembre 1993



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
NOUVELLE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE	2
TENDANCES RÉCENTES DANS L'INDUSTRIE.....	4
TRANSPORT INTERMODAL.....	5
A. Rail.....	5
B. Transports maritimes.....	6
C. Ports.....	6
EFFETS DE LA FISCALITÉ	7
CONCURRENCE AU CANADA ET À L'ÉTRANGER.....	8
CONCLUSION.....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES PORTS AU CANADA : LA COMPÉTITIVITÉ FUTURE

INTRODUCTION

Le réseau portuaire canadien se compose de trois types d'installations, chacun ayant ses structures propres sur les plans de l'administration et des compétences. La première catégorie, qui est aussi la plus importante, puisque près de la moitié du trafic portuaire au Canada transite par ses installations, est administrée par la Société canadienne des ports (SCP), société d'État établie en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des ports*, proclamée en 1983. Sept des ports de cette catégorie, à savoir ceux de St. John's, de Halifax, de Saint-Jean (N.-B.), de Québec, de Montréal, de Vancouver et de Prince Rupert, sont constitués en sociétés de port locales (SPL). La SCP détient également le pouvoir de gérer et d'exploiter des ports « de division » à Belledune, à Chicoutimi, à la Baie des Ha! Ha!, à Sept-Îles, à Trois-Rivières, à Prescott, à Port Colborne et à Churchill. L'énoncé de la mission de la SCP est le suivant: préserver et promouvoir le rôle des ports de Ports Canada, aux échelles nationale et internationale en assurant l'intégrité et l'efficacité du réseau portuaire national, en tenant compte des économies locales, régionales et nationale ainsi que de l'environnement et en tentant d'obtenir les retombées optimales pour le commerce et le transport au Canada; donner des conseils professionnels et de l'aide aux ports; et administrer les ports de division qui relèvent de sa compétence.

Le deuxième élément du système portuaire relève de la Direction générale des havres et ports de Transports Canada. Il comprend les commissions portuaires, qui agissent dans le cadre de la *Loi de 1964 sur les commissions de port*; environ 25 p. 100 du trafic maritime canadien transite par ces installations. Il existe neuf commissions portuaires, cinq en Ontario (Thunder Bay, Windsor, Hamilton, Toronto et Oshawa) et quatre en Colombie-Britannique (Port Alberni, Nanaimo, Fraser River et North Fraser). Les commissions portuaires agissent de façon autonome. Chacune est dirigée par un conseil formé de trois à cinq commissaires, dont certains sont nommés par les autorités fédérales et d'autres par les municipalités. Les commissaires choisissent un président dans leurs propres rangs.

Le troisième élément du réseau portuaire du Canada regroupe les ports et quais publics, qui relèvent aussi de la Direction générale des havres et ports de Transports Canada; leur exploitation est encadrée par la *Loi sur les ports et installations de ports publics*. Il y a des quais, des brise-lames et d'autres structures ou encore un port public officiel à 526 endroits un peu partout au Canada. Voici comment se répartissent ces installations entre les régions: Ouest, 136; Centre, 52; Laurentides, 76; Maritimes, 203; et Terre-Neuve, 59. Les ports publics desservent 85 localités qui sont situées sur les côtes est et ouest ainsi que dans l'Arctique et qui n'ont aucun lien routier ou ferroviaire avec le reste du pays. La part de ces installations, dans le trafic maritime du Canada, est d'environ 25 p. 100.

Les ports canadiens font, il va sans dire, partie intégrante du réseau national de transport du pays et sont essentiels à sa performance comme exportateur ainsi qu'à sa compétitivité sur les marchés mondiaux. De plus en plus, les ports du Canada sont soumis à un certain nombre de pressions qui risquent de les gêner dans l'exercice de leur rôle. L'évolution rapide des échanges commerciaux, la mondialisation des marchés et, plus particulièrement, la concurrence avec les ports américains sont autant de défis que les ports canadiens doivent pouvoir relever avec succès et sans tarder.

NOUVELLE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

L'Association internationale pour la coordination de la manutention des marchandises (AICMM) a tenu une conférence internationale en juin 1992. Celle-ci portait sur « le transport à une époque de concurrence internationale ». La restructuration de l'économie mondiale, avec vue d'ensemble sur les nouvelles tendances en matière de transport, a été l'une des questions abordées. Après la Seconde Guerre mondiale, trois « mondes » sont apparus. Le premier était celui des pays occidentaux industrialisés, le deuxième celui de l'Union soviétique et de ses alliés et enfin le troisième, ou tiers monde, celui des pays sous-développés et pauvres. La situation a évolué à une vitesse remarquable. À quelques exceptions près, tous les pays sont maintenant plus ou moins rattachés au premier monde et tentent de se donner des économies de marché stables et productives fondées sur un développement durable et des méthodes saines du point de vue environnemental. Il a été signalé qu'un autre aspect de ce nouvel ordre mondial était l'intrusion de plus en plus grande du commerce dans les politiques et les économies. Le commerce des services s'intensifie rapidement et il influe sur les sociétés bien davantage que le commerce des biens et marchandises.

Un autre phénomène propre au nouvel ordre mondial est la formation de grands blocs commerciaux. Les entités de l'Amérique du Nord et de la Communauté européenne sont déjà en place tandis que, en Asie, un énorme bloc commercial commence à prendre forme sous la conduite du Japon. Le gouvernement économique planétaire en est encore à ses premiers balbutiements, mais les blocs commerciaux sont une étape dans cette direction et peuvent avoir une incidence non négligeable sur l'activité portuaire, surtout s'ils jouent de manière restrictive.

On a fait observer que le trafic conteneurisé resterait vital pour la prospérité future des ports et des transports maritimes. Après une croissance phénoménale du transport par conteneurs et des lignes de navigation au cours des 20 dernières années, ce secteur commence à montrer des signes de maturité. Le trafic par conteneur entre l'Est et l'Ouest continuera de dominer, mais il sera plus important du côté du Pacifique que sur la côte de l'Atlantique. La concurrence ne fera pas défaut, il y aura un important regroupement de sociétés et de services, une concentration sur le contrôle des coûts et une certaine amélioration dans le taux d'utilisation et les tarifs. Il y aura aussi une progression dans la portée et la nature des partenariats intramodaux et intermodaux. La tendance sera celle de la « survie du plus fort ». Seules survivront les flottes puissantes et efficaces; celles qui sont subventionnées et peu efficaces ne pourront se maintenir.

En ce qui concerne le transport du vrac solide, les perspectives de croissance sont très modestes. La composition de ce trafic – grains, minerai de fer, charbon, potasse, soufre, etc. – ne changera pas de façon appréciable. La concurrence sera vive, certains transporteurs se regrouperont, les flottes seront mieux utilisées et les efforts pour contenir les coûts se poursuivront.

On prévoit que le commerce mondial du grain progressera à un taux annuel très modeste de 1 p. 100 au cours de la décennie. Et même cette prévision très modérée pourrait être modifiée par plusieurs inconnues. Il est impossible de prédire, par exemple, ce qui se passera en Russie et en Europe de l'Est. Il est aussi très difficile de savoir quelle sera la situation future de la Chine, bien qu'on puisse supposer que les Chinois ne pourront subvenir à tous les besoins de leur population croissante. En outre, il faudrait savoir comment les négociations actuelles sur le GATT influenceront sur le commerce mondial du grain. Les analyses donnent à penser que les ports de la côte ouest pourront profiter de la modeste croissance du commerce de ce produit au cours de la décennie, alors qu'il est probable que les ports de la voie maritime du Saint-Laurent et de la côte est devront faire face à une contraction de cette demande de transport.

TENDANCES RÉCENTES DANS L'INDUSTRIE

À compter de la fin des années 60, le marché des conteneurs et des navires porte-conteneurs a connu une croissance rapide. À la fin des années 70, une concurrence féroce et une offre excédentaire ont fait baisser les tarifs qui, pendant toutes les années 80, ont été en chute libre. Dans l'Atlantique-Nord seulement, les conférences maritimes ont subi en 1992 des pertes qui se situent entre 200 et 300 millions de dollars. De nouvelles tendances se dégageront donc au cours de la présente décennie, l'industrie s'efforçant de renouer avec la rentabilité et la stabilité.

La première de ces tendances sera la restructuration et le regroupement de diverses sociétés. Ainsi, Atlantic Container Lines avait six propriétaires, mais n'en a plus qu'un seul, ce qui permet une prise de décisions plus efficace et améliore la capacité de réagir à la concurrence et à l'évolution constante du marché. La deuxième tendance est celle de la mise en commun d'espace et de matériel par les compagnies de transport par conteneurs. La troisième tendance, c'est que des efforts seront déployés pour rationaliser la structure des « conférences maritimes » (groupes de compagnies de navigation qui forment des cartels) et ainsi gagner en souplesse et en efficacité. Enfin, il y aura une concentration encore plus poussée dans le transport par conteneurs et le marketing des services de transport par conteneurs.

Pendant que se fera la restructuration de l'industrie du transport, des systèmes intégrés de transport terrestre intermodal seront créés. Nous voyons déjà apparaître des groupes de sociétés qui offrent des services de transport maritime, de transport ferroviaire et routier et de logistique et qui ont des centres de distribution intermodaux pour le transport du vrac. Le but visé est d'offrir un service unifié qui soit hautement intégré et efficace. Il faut voir les services ferroviaires dans le contexte de la mondialisation. On distingue désormais quatre types de clients: national, international, multinational et mondial. Le défi à relever consiste à offrir des services plus nombreux et de meilleure qualité de manière efficace par rapport aux coûts.

Enfin, une autre tendance, dans ce milieu concurrentiel du transport, c'est que les expéditeurs ont de plus grandes attentes, qu'il faut satisfaire. Ces derniers recherchent la ponctualité (service toujours à temps), l'intégration (approche intégrée où le transporteur d'origine est unique, mais fait appel à un système intermodal), la sécurité (garantie de quantité et de qualité), la souplesse (adaptation à l'évolution du marché et à la concurrence), la rapidité, la valeur (le meilleur service au meilleur coût) et la fiabilité (bonne performance constante).

Les progrès de la technologie des communications et de l'information jouent un rôle de plus en plus grand dans la concurrence mondiale. À l'avenir, les systèmes intégrés d'échange électronique des données utilisant des images vidéo et des commandes vocales seront courants. L'information deviendra l'arme ultime dont dépendra la capacité concurrentielle dans le monde. Seules les entreprises qui se doteront de systèmes d'information et s'adapteront au changement réussiront. Cela est particulièrement vrai dans les transports maritimes. De plus en plus, les lignes maritimes considèrent l'adoption des systèmes d'échange électronique des données comme un facteur décisif dans le choix des ports d'escale et de leurs itinéraires. Seuls les ports qui sauront s'adapter à cette évolution préserveront leur compétitivité jusque dans le XXI^e siècle.

TRANSPORT INTERMODAL

On parle de transport intermodal lorsqu'on fait appel à plus d'un mode de transport pour acheminer des biens entre l'expéditeur et le destinataire; le succès dépend de la gestion efficace et efficiente des éléments terrestres. Le manque de compétitivité dans ce domaine a des conséquences négatives immédiates pour tous les éléments terrestres (par ex., chemins de fer, camionneurs, transitaires), mais non pour les compagnies de navigation qui, grâce à leur mobilité, peuvent changer de port: les ports ne peuvent pas bouger, mais les compagnies de navigation, elles, le peuvent. Nous examinons ci-après quelques éléments du système intermodal du Canada.

A. Rail

La majeure partie du trafic de conteneurs transitant par les trois grands ports pour conteneurs du Canada (Halifax, Montréal et Vancouver) vient de marchés situés à plus de 600 milles de ces derniers. Sur des distances semblables, le camionnage est trop coûteux et le train est le seul transport de surface efficace. Dans la pratique, par conséquent, les ports canadiens doivent pouvoir compter, pour rester présents sur les marchés du transport par conteneurs, sur des services ferroviaires rapides et efficaces et des prix compétitifs. Or, cette dépendance s'accroît constamment, car le fret conteneurisé assure un pourcentage de plus en plus élevé des recettes des ports.

Si le Canada laisse se détériorer ses liaisons ferroviaires, il est à craindre que la position concurrentielle de ses ports s'effritera aussi. Cette inquiétude tient au fait que les compagnies ferroviaires canadiennes, qui exploitaient jusqu'ici des liaisons dans l'axe est-ouest, se

dotent maintenant d'itinéraires nord-sud, vers les États-Unis. Si cette tendance prend de l'ampleur, il est à craindre que les chemins de fer canadiens ne se détournent des ports canadiens pour acheminer les marchandises par les ports américains. Pour contrer cette tendance, la Société canadienne des ports collabore avec les deux chemins de fer nationaux pour mettre en place des circuits « Feuille d'érable » pour faire transiter les marchandises par les ports canadiens.

B. Transports maritimes

Les grandes questions qui se posent aux transporteurs maritimes, en ce qui concerne les ports canadiens, ce sont les difficultés que présentent les liaisons terrestres. De plus en plus, les lignes maritimes choisissent leur port d'escale d'après la position du port comme chaînon d'un circuit intermodal. Si cette position n'est pas satisfaisante, elles choisissent un autre itinéraire d'acheminement et, par conséquent, un autre port, le plus souvent américain. Compte tenu des avantages financiers des lignes étrangères aux États-Unis, pour ce qui est du contrôle et de l'équilibre du trafic, l'itinéraire canadien doit faire valoir ses avantages tout en supprimant tous les obstacles et embûches qui gênent le transport. Ces avantages comprennent la disponibilité de cargaisons d'exportation (permettant aux transocéaniques de retourner avec une pleine charge et non à vide), des tarifs de transport terrestre intéressants et une manutention rapide dans les ports. Le Canada devra conserver et renforcer tous ces facteurs s'il veut préserver la compétitivité de ses ports.

C. Ports

Les études réalisées par la Société canadienne des ports et d'autres organismes ont montré que, dans l'ensemble, les ports canadiens assurent un niveau acceptable de service; des modifications s'imposent toutefois si l'on veut les rendre plus compétitifs. Il est important d'assouplir le processus de transbordement, d'atténuer des inconvénients (comme le temps d'accès au terminal et les délais de chargement et de déchargement des camions) et d'accroître la productivité des opérations.

Les ports canadiens, notamment ceux qui sont équipés pour les conteneurs, soit Halifax, Montréal et Vancouver, devront collaborer encore plus étroitement avec les autres protagonistes (douanes, exploitants de terminaux, débardeurs, syndicats) pour rester intéressants pour les lignes de navigation étrangères pour ce qui est des coûts, des services et de la facilité de

transbordement des marchandises destinées aux expéditeurs locaux et aux destinataires. En outre, les ports et les transports de surface doivent collaborer pour consolider et accroître les volumes de trafic par des efforts plus considérables de marketing, des coentreprises, un effort de développement de l'activité avec la collectivité locale et la province, et une représentation fiable au niveau national.

EFFETS DE LA FISCALITÉ

Le régime fiscal des transporteurs ferroviaires canadiens a contribué à l'augmentation des coûts et les compagnies doivent donc pratiquer des tarifs tonne-mille plus élevés que ceux de leurs concurrents directs, aux États-Unis. La disparité tient à un impôt fédéral sur le revenu et à des impôts fonciers beaucoup plus élevés, aux taxes provinciales sur le carburant et à un traitement différent de l'amortissement (qui se fait sur une plus longue période).

Les compagnies ferroviaires affirment que ces différences dans la fiscalité sont la grande cause de la situation moins avantageuse du Canada en ce qui a trait aux frais d'exploitation. Pour un train porte-conteneurs qui va de Vancouver à Toronto, il faut payer 71 p. 100 plus de taxe par conteneur-mille que pour un train comparable qui assure le transport entre Seattle et Chicago. Il en est résulté que les transporteurs présents sur le marché transfrontalier s'efforcent de limiter leurs opérations canadiennes, décision qui a des conséquences directes sur le volume des marchandises transitant par les ports canadiens.

Il est toutefois impossible de prétendre que, à fiscalité égale, les transporteurs canadiens seraient sur le même pied que leurs concurrents américains ou auraient un avantage sur eux. D'autres facteurs contribuent également à faire augmenter les coûts d'exploitation et à relever les tarifs. Des exemples? La géographie, un trafic peu rémunérateur plus important, une densité moindre et l'absence d'investissements directs de la part des lignes maritimes. Néanmoins, les inégalités de coûts pourraient être considérablement réduites si la fiscalité était plus raisonnable.

Dans son étude de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux a constaté que tous les modes de transport étaient plus lourdement imposés au Canada qu'aux États-Unis. Partant de là, la Commission a recommandé que tous les niveaux de gouvernement adoptent une politique fiscale et des taux d'imposition qui ne compromettent pas la capacité des transporteurs canadiens de livrer concurrence sur les marchés intérieur et international. Au Canada, le secteur ferroviaire et les autres modes de transport ont besoin de ces allègements fiscaux pour préserver leurs liaisons et faire en sorte que les marchandises soient acheminées par les ports canadiens et non par les ports américains.

CONCURRENCE AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

La concurrence entre les ports nord-américains est inévitable, car les échanges se transforment au gré de l'évolution des méthodes de transport et de la logistique dans l'acheminement des marchandises. L'arrière-pays desservi par un port reste rarement stable et constant. Les ports qui collaborent avec leurs partenaires des transports terrestres, comme les compagnies de camionnage et les chemins de fer, ont amélioré leur compétitivité sur des marchés situés à des distances considérables.

Comme nous l'avons déjà dit, les ports canadiens font face à la menace constante d'un détournement des marchandises vers leurs concurrents américains. C'est particulièrement vrai dans le cas du trafic par conteneurs qui peut facilement passer d'un port à l'autre, car il s'agit de caisses de manutention facile, de dimensions uniformes contenant des marchandises de valeur. Dès les débuts de l'ère du conteneur, des marchandises du Canada et des États-Unis ont été acheminées par les ports de l'autre pays. Cependant, étant donné que le transport maritime est une activité dix fois plus importante dans les ports américains que dans les ports canadiens, ce détournement de marchandises a des effets beaucoup plus considérable au Canada.

Les ports américains pourraient aussi être des concurrents pour du fret comme le bois de construction, la potasse, le charbon et le grain, bien que le volume de vrac canadien exporté via les ports américains ne soit pas encore considéré comme important. Les ports canadiens collaborent avec les transporteurs terrestres et les exploitants de terminaux pour maintenir les coûts à la baisse et assurer un service efficace et ainsi éviter de perdre ce marché au profit des ports américains.

Il y a également concurrence entre les ports au Canada. Elle varie selon l'administration portuaire en cause. Ports Canada juge saine une certaine émulation entre les ports et terminaux de son propre réseau, car la concurrence garantit aux usagers le meilleur service possible au meilleur prix possible.

Une autre forme de concurrence est celle qui joue entre les installations de Ports Canada et celles de Transports Canada (Ports et havres publics et Commissions portuaires). Chaque cas de concurrence est particulier et dépend du fret en cause. La différence la plus flagrante sur le plan de la concurrence est le fait que les installations de Transports Canada ne recouvrent pas intégralement leurs coûts. Ports Canada fait une étude sur les cas les plus graves de concurrence de cette nature pour faire ressortir dans chacun les principales différences concurrentielles.

CONCLUSION

Nous venons de décrire la situation actuelle du réseau portuaire canadien. Comme nous l'avons signalé, même si la plupart des ports canadiens assurent un service efficace aux clients, ils se heurtent à une vigoureuse concurrence de la part des ports américains. Les ports canadiens doivent tenir compte du contexte nord-américain et livrer concurrence à l'intérieur de toute l'économie continentale. Le défi à relever est d'accroître leur compétitivité en améliorant l'efficacité au moyen d'un système de transport terrestre plus intégré et mieux coordonné capable d'offrir aux expéditeurs une option canadienne de transport intermodal intéressante. Il faudra pour cela mettre en oeuvre les mesures discutées plus haut, par exemple, l'allègement de la fiscalité pour les transports de surface, l'élimination de la concurrence stérile entre les ports, l'adoption de tarifs de transport de surface attractifs et de meilleurs systèmes d'échange électronique des données. Au cours de la législature précédente, le Comité permanent des transports de la Chambre des communes a proposé d'entreprendre une étude exhaustive de l'administration, de la structure et de la compétitivité du réseau portuaire canadien. Pareille étude pourrait faciliter la recherche de solutions qui permettront aux ports du pays d'affronter efficacement la concurrence sur le marché nord-américain.