



CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS

INTÉGRATION DES MARCHÉS DES TRANSPORTS TERRESTRES EUROPÉENS



© OCDE, 2000

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef de la division des Publications
Direction des relations publiques et de la communication
2, rue André-Pascal
75775 Paris, Cedex 16, France.

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS

Intégration des marchés des transports terrestres européens

CENT

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. La CEMT constitue un forum de coopération politique au service des Ministres responsables du secteur des transports, plus précisément des transports terrestres ; elle leur offre notamment la possibilité de pouvoir discuter, de façon ouverte, de problèmes d'actualité concernant ce secteur et d'arrêter en commun les principales orientations en vue d'une meilleure utilisation et d'un développement rationnel des transports européens d'importance internationale.

Dans la situation actuelle, le rôle de la CEMT consiste surtout à :

- faciliter la mise en place d'un système paneuropéen intégré des transports qui soit économiquement et techniquement efficace, dont les performances relatives à la sécurité et à la protection de l'environnement correspondent aux plus hautes exigences possibles et dont la dimension sociale occupe pleinement la place qu'elle mérite ;
- aider également à l'établissement d'un pont, sur le plan politique, entre l'Union Européenne et les autres pays du continent européen.

Le Conseil de la Conférence réunit les Ministres des Transports des 39 pays suivants qui sont Membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine. Cinq pays ont un statut de Membre associé (Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande) et trois, un statut de Membre observateur (Arménie, Liechtenstein et Maroc).

Les travaux du Conseil sont préparés par un Comité des Suppléants, composé de hauts fonctionnaires représentant les Ministres. Ce comité est assisté dans sa tâche par des groupes de travail auxquels sont confiés des mandats spécifiques.

Parmi les questions étudiées présentement au sujet desquelles les Ministres sont appelés à prendre des décisions, on peut citer l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique paneuropéenne des transports, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans le marché européen des transports, les questions spécifiques liées aux transports par chemins de fer, par routes et par voies navigables, les transports combinés, les transports et l'environnement, les coûts sociaux des transports, les tendances en matière de transports internationaux et les besoins en infrastructures, les transports pour les personnes à mobilité réduite, la sécurité routière, la gestion du trafic, l'information routière et les nouvelles technologies de communication.

Des analyses statistiques concernant l'évolution des trafics, des accidents de la route et des investissements sont publiées régulièrement et permettent de connaître sur une base trimestrielle ou annuelle la situation du secteur des transports dans les différents pays européens.

Dans le cadre de ses activités scientifiques, la CEMT organise régulièrement des Symposiums, des Séminaires et des Tables Rondes sur des sujets relevant de l'économie des transports. Les résultats de ces travaux sont examinés par les instances appropriées de la Conférence, sous l'autorité du Comité des Suppléants, et servent de base à l'élaboration de propositions de décisions politiques à soumettre aux Ministres.

Le service de Documentation de la CEMT dispose de nombreuses informations sur le secteur des transports. Ces informations sont notamment accessibles sur le site Internet de la CEMT.

Le Secrétariat de la CEMT est rattaché administrativement au Secrétariat de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

Also available in English under the title:
INTEGRATION OF EUROPEAN INLAND TRANSPORT MARKETS

Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :
<http://www.oecd.org/cem/>

© CEMT 2000 – Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

AVANT-PROPOS

Au cours de la décennie écoulée, le nombre de pays Membres de la CEMT a plus que doublé et cette instance compte actuellement 39 membres à part entière. En tant qu'organisation politique qui a pour vocation d'offrir un lieu de rencontre aux autorités compétentes dans le domaine des transports, la CEMT est appelée à jouer un rôle essentiel dans l'intégration et le développement du système de transport européen. Elle contribue à la réalisation de ces objectifs par divers moyens, notamment l'échange d'informations, le dialogue sur l'action à mener et la formulation d'accords politiques sur les politiques et les mesures à mettre en œuvre. Le Conseil des Ministres, qui se réunit tous les ans, offre une excellente occasion pour donner une impulsion politique au processus d'intégration et pour résoudre les difficultés d'ordre pratique.

Si les stratégies générales des pouvoirs publics se rejoignent en ce qu'elles adhèrent aux lois du marché et au rapprochement progressif des législations, force est de constater toutefois qu'il y a des disparités notables d'un pays à l'autre et que les progrès de l'intégration se heurtent à des obstacles et des difficultés. Il y a lieu de tenir compte d'aspects très divers dans le processus d'intégration touchant au secteur des transports, notamment la normalisation et le financement des infrastructures, l'harmonisation juridique, l'évolution des pratiques mises en œuvre au plan commercial et dans le domaine de la logistique, ainsi que la levée des entraves (aux passages des frontières, par exemple).

L'ensemble de documents rassemblés dans le présent ouvrage est le fruit des travaux récemment menés par la CEMT sur certains de ces sujets. Certains documents ont été élaborés par des groupes de travail et d'autres sont des contributions de différents experts. Le lecteur pourra aborder indépendamment les différents chapitres, mais il se dégage de tous un message cohérent soulignant la nécessité d'œuvrer sur plusieurs fronts pour améliorer l'intégration des marchés et ouvrir des possibilités de contacts commerciaux et sociaux. Les documents, ainsi que les conclusions, les recommandations et les résolutions officielles, ont été présentés à la réunion des ministres de la CEMT qui s'est tenue à Varsovie en 1999. Ils servent de référence pour un débat permanent et concourent à l'intégration des marchés des transports ainsi qu'à la convergence progressive des politiques des transports en Europe.

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE I. QUESTIONS PRINCIPALES ET TENDANCES

1.	Introduction et rappel des faits.....	9
2.	Cadre macro-économique	10
3.	L'évolution des transports dans les pays en transition.....	12
4.	L'évolution des investissements et les besoins en infrastructures de transport	16
5.	Les obstacles à une amélioration de l'efficacité des transports	18
6.	Questions concernant les différents modes.....	19
7.	Orientations pour les travaux futurs.....	21
8.	Conclusions.....	22

CHAPITRE II. PROCESSUS PANEUROPEEN D'HARMONISATION DES LEGISLATIONS ET D'ADAPTATION DE SYSTEMES DE TRANSPORT

1.	Introduction.....	25
2.	Participation des pays européens au processus d'intégration dans le secteur des transports	26
3.	Progrès de l'harmonisation et du rapprochement entre les législations nationales et celle de l'UE dans le domaine des transports dans les pays de la CEMT	28
4.	Le rôle de la CEMT : Apporter un soutien politique à l'harmonisation et au rapprochement des législations sur les transports en Europe	29
	Recommandations sur le processus paneuropéen d'harmonisation des législations et d'ajustement des systèmes de transport	31

CHAPITRE III. L'EMERGENCE DE NOUVEAUX ITINERAIRES DE TRANSPORT ENTRE L'EUROPE ET L'ASIE

	Contexte général.....	35
A.	FLUX REGIONAUX : LES NOUVELLES ORIENTATIONS DANS UN CONTEXTE DE MONDIALISATION ET D'OUVERTURE DE L'EUROPE.....	35
	1. Le contexte d'une poussée de la mondialisation et de l'ouverture européenne	36
	2. La renaissance et le reconnaissance de flux régionaux	41
	3. Une coopération multirégionale dans un espace européen des transports	45
B.	ETUDE COMPARATIVE DES ITINERAIRES DE TRANSPORTS DE SURFACE ENTRE L'EUROPE ET L'ASIE.....	51
	1. Introduction.....	51
	2. Résultats	55
	3. Recommandations	69

C. TRANSPORTS ENTRE L'EUROPE ET L'ASIE AVEC UN ACCENT PARTICULIER MIS SUR LE CHEMIN DE FER.....	71
1. Introduction.....	71
2. Aménagement des réseaux ferroviaires euro-asiatiques	74
3. Coûts du transport vers les destinations de l'Extrême-Orient.....	76
4. Critères commerciaux et économiques d'évaluation de l'intérêt des divers itinéraires	77
5. Conclusions et recommandations.....	78

CHAPITRE IV. LES OBSTACLES AU TRANSPORT INTERNATIONAL DE MARCHANDISES

A. LA LEVEE DES ENTRAVES LORS DES PASSAGES AUX FRONTIERES POUR LE TRANSPORT ROUTIER INTERNATIONAL DE MARCHANDISES	83
1. Introduction.....	83
2. Analyse générale	84
3. Conclusions.....	86
4. Recommandations	90
B. LA LEVEE DES ENTRAVES LORS DES PASSAGES AUX FRONTIERES POUR LE TRANSPORT INTERNATIONAL PAR CHEMIN DE FER DE MARCHANDISES	99
1. Introduction.....	99
2. Les frontières à l'intérieur de l'Union Européenne et de la zone de l'AELE	101
3. Frontières entre l'UE et les PECO, et entre les différents PECO	106
4. Frontières entre les PECO et les pays de la CEI ou les Etats Baltes.....	106
5. Suivi des temps d'attente aux frontières	108
6. Recommandations	109
C. LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE ET LA FRAUDE DANS LES TRANSPORTS	117
1. Le vol de marchandises ou de véhicule et les agressions contre les conducteurs	117
2. La fraude dans les régimes de transit	122
3. Les orientations possibles d'une nouvelle prise de position du Conseil des ministres des transports de la CEMT.....	126

Résolution sur la levée des entraves lors des passages aux frontières pour le transport international de marchandises	128
Résolution sur la délinquance et la fraude dans les transports	132

CHAPITRE V. PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE (PPP) DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

1. Introduction.....	137
2. Qu'est-ce qu'un PPP ?	137
3. Pourquoi des PPP ?	138
4. Expérience acquise en matière de PPP.....	138
5. Possibilités, limites et obstacles	139
6. Rôle des pouvoirs publics	140
7. Comment élaborer un projet	142
8. Quelques enseignements importants et problèmes de fond	143

Conclusions et Recommandations sur le partenariat public-privé pour le financement des infrastructures de transport.....	169
--	-----

Chapitre I

QUESTIONS PRINCIPALES ET TENDANCES

1. INTRODUCTION ET RAPPEL DES FAITS

L'intégration des marchés des transports intérieurs européens est une question d'actualité qui a suscité de nombreuses actions au cours des dernières années, au plan national comme dans les différentes organisations internationales – gouvernementales et professionnelles. Ainsi que l'a rappelé le communiqué conjoint des Ministres des transports de la CEMT présenté à la 3ème Conférence Paneuropéenne des Transports d'Helsinki, l'objectif général est l'établissement d'un système paneuropéen des transports cohérent, efficace, sûr et compatible avec le postulat de développement durable. L'intégration des marchés de transport est en effet une condition fondamentale pour le développement des relations commerciales en Europe et, plus généralement, de l'activité économique. Selon les termes mêmes de la Résolution sur l'accès aux marchés de transport européens adoptée à Vienne en 1995, l'établissement de liaisons de transport entre l'Est et l'Ouest, offrant notamment un accès juste et équitable aux marchés des transports, est essentiel pour l'intégration à l'Europe des pays en transition.

Ce chapitre ne vise pas à passer en revue et de manière détaillée toutes les activités développées depuis la Résolution de Vienne, mais plutôt à mettre en exergue certaines questions particulières et à fournir aux Ministres l'occasion d'échanger leurs vues tant sur les points qui selon eux soulèvent des difficultés, que sur les défis qu'il faudra relever à l'avenir.

Dans le domaine des transports, le contexte général dans lequel s'inscrit l'intégration englobe les cadres juridiques nationaux et internationaux qui régissent les transports, les réglementations spécifiques aux transports, l'état de l'infrastructure, de l'équipement et des installations, le cadre commercial dans lequel les entreprises exercent leurs activités, ainsi que le degré d'application des règlements.

Au sein de la CEMT, les travaux relatifs à l'intégration des marchés sont menés par les principaux groupes de travail spécialisés dans les différents modes, ainsi que par le groupe chargé des questions d'intégration. Le cadre politique est constitué par les résolutions et recommandations adoptées par les Ministres, et en particulier par la Résolution adoptée à Vienne en mai 1995 (No. 95/1), pour la mise en œuvre de laquelle un certain nombre d'activités ont été entreprises. En outre, une grande étude PHARE dont l'objectif était d'évaluer les obstacles à l'intégration et les moyens de les surmonter pour les pays de l'UE et les pays participant au programme PHARE, vient d'être achevée.

Plusieurs nouveaux pays ayant adhéré à la CEMT depuis 1995, notamment la Russie, les questions concernant l'intégration des marchés ont pris une dimension géographique plus large. En outre, la Conférence d'Helsinki et les réunions régionales révèlent que l'intérêt pour ces questions s'étend vers le Sud et l'Est, ainsi que le confirment les documents du séminaire d'Antalya (voir Chapitre III).

Pour situer ces questions dans leur contexte général, ce chapitre récapitule d'abord certaines tendances macro-économiques, pour ensuite aborder les tendances les plus récentes relatives aux transports et aux investissements. Elle examine les éléments qui font obstacle à l'efficacité des transports et soulève certaines questions concernant les différents modes, avant de proposer des orientations pour les travaux futurs.

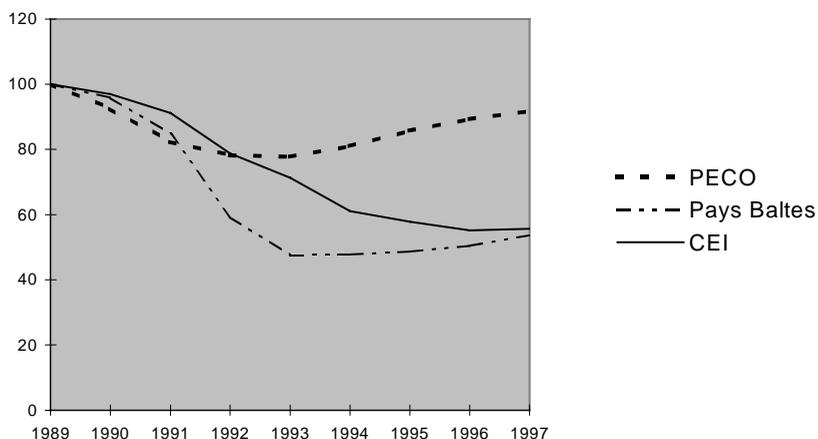
2. CADRE MACRO-ECONOMIQUE

Les développements relatifs à la situation économique des pays en transition ont été rédigés par le secrétariat de la CEMT sur la base des analyses contenues dans les publications suivantes : Perspectives économiques de l'OCDE n^{os} 62 et 63, décembre 1997-juin 1998 ; Economic Survey of Europe, CEE/ONU, n^{os} 1 et 2, 1998 ; Transition Report 1997 et Transition Report update (avril 1998), BERD.

2.1 Un recul général du PIB

La transformation des systèmes économique et politique des pays en transition a fait chuter le PIB de ces pays de plus de 20 pour cent en moyenne (- 50 pour cent dans les pays baltes). Durant les premières années de la transition, l'investissement a reculé de près de 40 pour cent et les balances de paiement ont été largement déficitaires en raison de la croissance des importations.

Figure 1. Evolution du PIB dans les pays en transition (1989 = 100)



Source : CEMT, 1999.

A partir de 1993, les premiers signes de reprise économique se sont manifestés dans certains pays tels que la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie. La croissance s'est ensuite accélérée et étendue à un grand nombre de pays, même si elle a connu un léger tassement en 1996 en raison du marasme prévalant alors en Europe de l'Ouest. Ce redressement économique semble s'être poursuivi en 1997 et 1998 malgré la crise financière russe. La profonde réorientation des marchés accomplie durant la période de transition paraît en effet avoir largement protégé cette année-là les

économies en transition contre les turbulences engendrées par la crise russe, à l'exception cependant des pays baltes et des membres de la CEI.

Bien que la situation se soit ainsi grandement améliorée depuis quatre ans, le PIB des PECO reste encore aujourd'hui en moyenne inférieur de 10 pour cent à ce qu'il était en 1989 (près de 45 pour cent dans les pays baltes et dans la CEI) (Figure 1). Quant à la production industrielle, elle est encore en recul de près de 25 pour cent par rapport à 1989 (60 pour cent dans les pays baltes et 50 pour cent dans la CEI).

2.2 Une évolution contrastée selon les pays

Outre le recul général du PIB et de la production industrielle, l'une des spécificités de la performance économique des pays en transition a été le profil inégal de leur croissance – progression extrêmement rapide dans certains pays, mais retours en arrière désastreux dans d'autres. Cette disparité s'est accompagnée d'importants décalages dans le temps. Ces phénomènes s'expliquent par des différences marquées dans le rythme et l'ampleur des réformes économiques mises en œuvre.

Les principales caractéristiques de cette évolution contrastée sont les suivantes :

- Une divergence croissante, qui s'est encore accentuée en 1998, entre d'une part les pays du Sud-Est de l'Europe confrontés depuis plusieurs années à de sérieuses difficultés économiques et financières, et d'autre part les PECO et les Etats baltes, qui connaissent une croissance soutenue.
- Un redémarrage récent mais spectaculaire des économies des pays baltes, qui restent cependant encore exposées aux effets de la crise russe.
- Un long déclin économique des pays de la CEI, qui n'a pris fin qu'en 1997 avec un rétablissement assez remarquable de plusieurs d'entre eux, mais une rechute en 1998.

2.3 Une croissance industrielle dopée par les exportations

L'un des principaux éléments moteurs du redressement économique constaté depuis plusieurs années dans la plupart des PECO a été incontestablement le commerce extérieur. Les importations et les exportations ont connu en effet une croissance plus rapide que celle du commerce mondial. Les exportations ont notamment apporté une contribution très positive à la croissance économique grâce au maintien d'une conjoncture économique favorable en Amérique du Nord et en Europe, au freinage de la tendance à la hausse des salaires, à l'évolution favorable des taux de change, à d'importants gains de productivité et au démarrage de nouvelles capacités productives dans certains secteurs d'exportation. Du côté de la demande intérieure, l'investissement dans le secteur industriel a été le principal stimulant de la croissance, avec un rôle de plus en plus important de la consommation privée dans les pays les plus avancés.

Contrairement à certaines attentes, c'est le secteur industriel qui a été le principal moteur de la reprise dans les pays en transition ainsi que le plus grand créateur de nouveaux emplois dans le secteur privé. Loin de développer une économie post-industrielle dominée par les services, la plupart des PECO, après la mise au rebut des vieilles capacités productives, semblent être engagés dans un processus de réindustrialisation très fortement axé sur l'exportation.

2.4 Des faiblesses persistantes

Les principaux problèmes qui pèsent sur la situation économique des pays en transition sont les suivants :

- Le risque d'un léger fléchissement des importations de l'Union Européenne, qui pourrait toucher gravement les PECO en raison de leur forte dépendance à cet égard.
- La situation économique précaire de la Russie, qui pourrait conduire à des ajustements brutaux des taux de change susceptibles de compromettre les perspectives en matière d'inflation et d'endettement extérieur.
- La fragilité persistante du secteur bancaire.
- La lenteur des réformes dans plusieurs pays confrontés par ailleurs à des déficits budgétaires importants et à une situation fiscale préoccupante.

3. L'EVOLUTION DES TRANSPORTS DANS LES PAYS EN TRANSITION

Les informations contenues dans cette section sont tirées des publications suivantes : Evolution des transports 1970-1997, CEMT, 1999 ; Annales statistiques de transport 1985-1996, CEMT, 1999 ; Statistics on Transport of goods by road in the Central European Countries, Eurostat-Phare, février 1999.

3.1 Une chute prononcée du trafic de marchandises

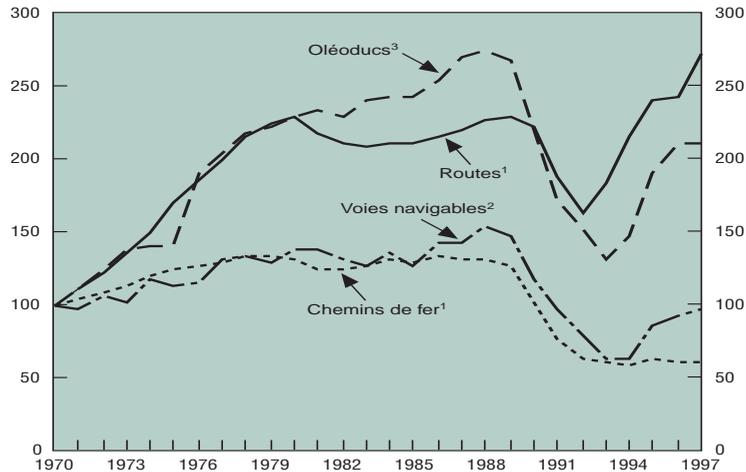
L'impact de la transformation économique et politique des pays en transition a été très rude sur les transports. Dans les PECO et les Etats baltes, le trafic de marchandises (exprimé en tonnes-kilomètres) a en effet diminué de 46 pour cent entre 1988 et 1992.

A partir de 1993, avec l'apparition de signes avant-coureurs de croissance dans certains pays, le transport de marchandises a repris son essor. C'est ainsi qu'en 1997, et en dépit de la crise survenue dans plusieurs pays du Sud-Est de l'Europe, le trafic de marchandises a augmenté de près de 5 pour cent. Malgré cette reprise, il importe de souligner que les volumes de trafic acheminés en 1997 dans les PECO et les pays baltes s'inscrivaient encore en recul de plus de 33 pour cent par rapport à 1988, année record.

L'évolution récente des transports de marchandises dans les pays de la CEI ne présente pas le même profil que dans les PECO. Elle porte incontestablement la marque des difficultés rencontrées par ces pays pour réformer leur système économique et a été très affectée par les retards en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques de stabilisation et l'introduction des mécanismes de marché. La crise économique majeure que ces pays ont connue a entraîné une baisse continue de la production qui a eu de lourdes conséquences pour les transports de marchandises. Les statistiques disponibles font en effet ressortir une chute de plus de 62 pour cent des transports par rail et par route entre 1990 et 1997, même si l'amélioration de la situation économique en 1997 (avec, pour la première fois depuis 1989, une évolution positive du PIB) a permis de limiter à 1 pour cent le recul du trafic.

Figure 2.

**ÉVOLUTION DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES
EN EUROPE DE L'EST ET DANS LES PAYS BALTES**
(tonnes-kilomètres)
1970 = 100

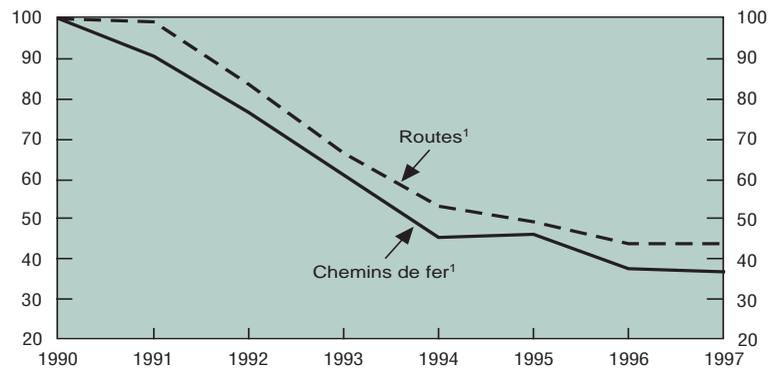


1. 14 pays : AL, BG, BIH, CZ, EST, H, HR, LT, LV, MK, PL, RO, SK, SLO.
2. 10 pays : BG, CZ, EST, H, HR, LT, LV, PL, RO, SK.
3. 8 pays : BG, CZ, H, HR, LT, LV, PL, RO.

Source : CEMT, 1999.

Figure 3.

**ÉVOLUTION DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES
DANS LES PAYS DE LA CEI**
(tonnes-kilomètres)
1990 = 100



1. 4 pays : AZ, BY, RUS, UA.

Source : CEMT, 1999.

3.2 Un changement dans la répartition modale

Dans les PECO et les Etats baltes, les différents modes de transport n'ont pas été affectés de la même manière par le recul constaté entre 1989 et 1992. Ils n'ont pas non plus profité de façon

identique de la reprise économique. Le transport routier a réussi dès 1993 à enrayer le déclin de ses activités alors que celui-ci avait été de toute façon moins prononcé que pour les autres modes. Les chemins de fer et les transports par voies navigables ont au contraire accusé, à compter de 1989, un recul continu qui n'a cessé qu'en 1995 et 1994 respectivement.

Les chemins de fer ont été confrontés dans les PECO et les Etats baltes à une baisse de près de 54 pour cent de leurs activités de fret entre 1988 et 1997 en raison notamment de l'effondrement du trafic de conteneurs (-87 pour cent en nombre d'EVP entre 1989 et 1995). Le transport routier, après avoir subi lui aussi les effets de la baisse de la production au début des années 90, est le mode qui a le plus profité de la reprise économique, enregistrant en 1997 une augmentation de son volume de trafic, exprimé en tonnes-kilomètres, de 12 pour cent.

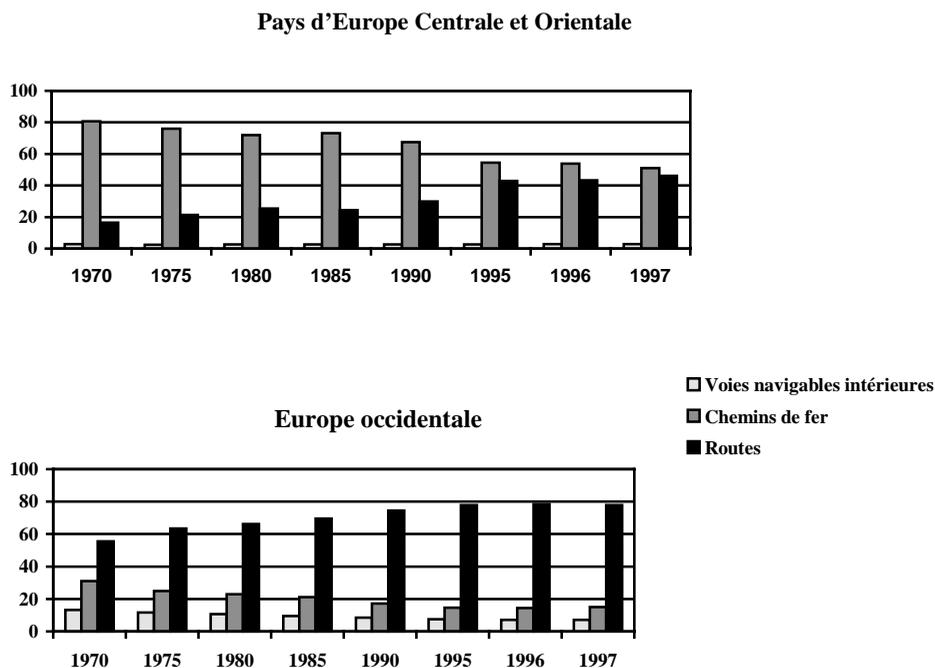
Après le redressement spectaculaire, en 1995, des transports par voies navigables à la suite de la reprise du trafic sur le Danube et du fait de la cessation du blocus sur la partie yougoslave du fleuve, les résultats de 1996 et 1997 ont confirmé le renouveau de la navigation intérieure, qui s'était effondrée entre 1989 et 1994, perdant près de 60 pour cent de son trafic.

Cette évolution du trafic a entraîné une modification significative de la répartition modale comme le révèle la figure 4.

La figure 4 fait ressortir la différence de répartition modale entre l'Europe orientale et l'Europe occidentale, où le rail n'achemine que 15 pour cent du fret total tandis que la part de marché du transport routier y atteint maintenant près de 78 pour cent.

Contrairement à celle des PECO, l'évolution constatée dans les pays de la CEI respectivement pour le rail et la route ne sont guère différents, avec une baisse prononcée des activités de ces deux modes, quoique légèrement moindre dans le cas du transport routier. En outre, le transport routier a enregistré pour la première fois en 1997 une légère augmentation de trafic tandis que le rail continuait de décliner. Globalement, dans cette région, la répartition modale demeure caractérisée par une domination des chemins de fer pour le transport de surface. La part du rail a légèrement reculé, pour passer de 90 pour cent en 1990 à 88.3 pour cent en 1997, ce qui indique peut-être l'ampleur du retard des réformes économiques et de l'introduction des mécanismes du marché dans certains pays de la région, puisque la répartition modale demeure encore très fortement marquée par l'organisation antérieure au processus de transition, où le mode de transport de marchandises privilégié était le chemin de fer.

Figure 4. **Transport de marchandises - Répartition modale**



Source : CEMT, 1999.

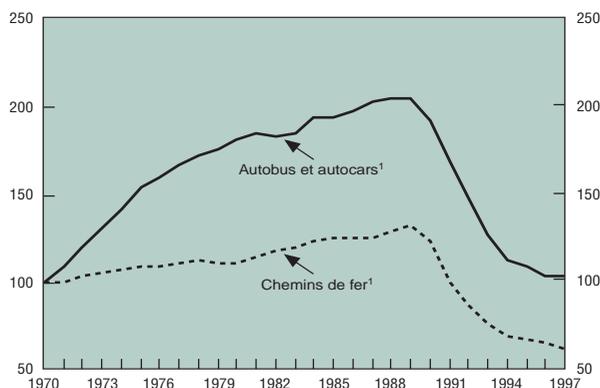
En conclusion, les entreprises ferroviaires des pays en transition ont été lourdement affectées par les difficultés économiques de ces pays et par le changement de leurs structures industrielles moins tournées désormais vers des activités génératrices de trafic de pondéreux (minerais et charbon). Elles ont également subi les conséquences de la réorientation des échanges commerciaux de ces pays, qui généraient par le passé d'importants transports de masse, en provenance ou à destination de l'ex-Union Soviétique. Plus adapté aux nouvelles structures économiques, libéré des entraves imposées à son développement par la planification centralisée, et dynamisé par l'arrivée d'opérateurs privés, le transport routier a mieux résisté que ses concurrents à la chute spectaculaire des mouvements de marchandises et verra vraisemblablement ses atouts renforcés par la reprise économique.

3.3 Un effondrement des transports publics de voyageurs

Même si les données statistiques ne permettent pas d'appréhender avec précision l'évolution des transports en voiture particulière, il ne fait aucun doute que celui-ci s'est beaucoup développé ces dernières années : selon certaines estimations le nombre de kilomètres parcourus en voiture particulière aurait augmenté de 50 pour cent dans les PECO entre 1993 et 1997. Les données concernant le parc automobile confirme que le taux de motorisation est en très forte progression et dépasse déjà les 200 voire les 300 voitures pour 1000 habitants dans plusieurs PECO ainsi que dans certains Etats baltes. En revanche, ce taux atteint encore à peine 100 voitures pour 1000 habitants dans les pays de la CEI les plus avancés et demeure très faible dans les autres. Ce développement de la circulation automobile a cependant un prix important en termes de sécurité routière : depuis 1988, le nombre de tués dans les accidents de la circulation dans les PECO et les Etats baltes a en effet augmenté de près d'un tiers.

Ce que les données disponibles mettent en revanche clairement en évidence, c'est la chute brutale des transports de voyageurs par chemin de fer et par autocar ou autobus. Le trafic de ces modes de transport a en effet diminué de plus de 50 pour cent depuis 1989 dans les PECO et les pays de la CEI. Cette tendance négative s'explique tout d'abord par les contraintes qui pèsent sur les revenus des ménages et freinent leur mobilité globale, mais aussi par la hausse souvent importante des tarifs des transports publics liés aux réductions des subventions accordées aux entreprises publiques de transport. Elle a également bien entendu pour cause la concurrence accrue de la voiture particulière.

Figure 5.
**ÉVOLUTION DES TRANSPORTS DE VOYAGEURS
 EN EUROPE DE L'EST ET DANS LES PAYS BALTES**
 (voyageurs-kilomètres)
 1970 = 100



1. 14 pays : AL, BG, BIH, CZ, EST, H, HR, LT, LV, MK, PL, RO, SK, SLO.

Source : CEMT, 1999.

4. L'ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS ET LES BESOINS EN INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Le texte de cette section reprend certaines conclusions contenues dans le document présenté au Conseil des Ministres de la CEMT en 1998 à Copenhague et intitulé « Rapport sur l'évolution des investissements en infrastructures de transport de 1985 à 1995 » [CEMT/CM(98)6].

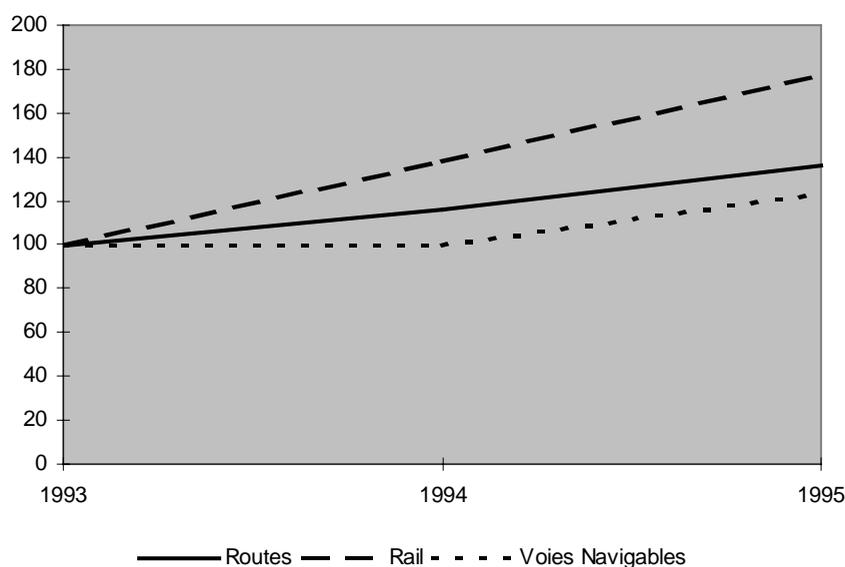
Les données concernant les dépenses consacrées aux infrastructures de transport par les PECO sont trop incomplètes pour permettre une analyse sur une longue période. Des données comparatives sont toutefois disponibles pour la période 1993-1995. (On ne dispose encore d'aucune information sur les pays de la CEI à cet égard).

4.1 Des dépenses d'investissement en progression mais encore insuffisantes

De 1993 à 1995, les investissements consacrés aux infrastructures de transport terrestre dans les PECO ont augmenté de 48 pour cent. Ce constat appelle certaines observations :

- Par rapport au PIB, la part consacrée aux investissements en infrastructures de transport (environ 1 pour cent en 1995) est comparable à celle des pays d'Europe de l'Ouest. Il est toutefois permis de se demander si cela sera suffisant pour permettre la mise à niveau des infrastructures, qui présentent de graves insuffisances. On observera d'ailleurs que cette proportion se situe au minimum de la fourchette (1 à 2 pour cent du PIB) recommandée par le Conseil des Ministres de la CEMT, à Berlin en 1997.
- Bien qu'en progression, la part de l'ensemble des investissements consacrée aux infrastructures de transport dans les PECO (4.2 pour cent) demeure inférieure à ce qu'elle est dans les pays d'Europe de l'Ouest (5.9 pour cent). Ces chiffres montrent combien il est difficile d'obtenir, dans les budgets nationaux, une attention prioritaire aux investissements dans les transports.
- Après l'effondrement du trafic, au début des années 90, on constate aujourd'hui une vigoureuse croissance, notamment dans le secteur routier.
- Les investissements ont progressé de 77 pour cent pour les chemins de fer, de 36.5 pour cent pour la route et de 23 pour cent pour les voies navigables.
- L'évolution est très différenciée selon les pays, dont certains ont consenti des efforts tout particuliers pour améliorer leurs infrastructures, au point de dépasser les objectifs d'investissements fixés par les Ministres.

Figure 6. Evolution des investissements en infrastructures dans les nouveaux Pays Membres



Source : CEMT, 1999.

4.2 Des dépenses d'entretien en forte baisse

Les dépenses d'entretien des infrastructures routières et ferroviaires ont diminué respectivement de 14 pour cent et 2 pour cent. Cette baisse pose surtout un problème pour le réseau routier, dans la mesure où le trafic de poids lourds a progressé, parallèlement, de 30 pour cent. La tendance qui se dégage de ces données ne peut que vivement préoccuper les décideurs.

4.3 Des perspectives incertaines

Les corridors de Crète et d'Helsinki établissent le cadre des futurs réseaux internationaux. Le coût d'aménagement de ces corridors est hors de portée des PECO à moyen terme. Le nouveau fonds ISPA pour les pays candidats à l'adhésion à l'UE permettra d'apporter de précieuses améliorations à l'infrastructure au cours de la prochaine décennie, mais il demeure évident que les besoins dépassent de loin les crédits disponibles. Des choix de priorités difficiles doivent être faits. Il faudra s'employer à mobiliser les capitaux privés et affecter une part plus importante des ressources nationales aux investissements dans les transports.

5. LES OBSTACLES A UNE AMELIORATION DE L'EFFICACITE DES TRANSPORTS

Les rapports déjà cités (CEMT 1995, PHARE 1998) énumèrent les obstacles juridiques, financiers, pratiques, commerciaux et autres à l'intégration, auxquels font face les exploitants des PECO et des pays d'Europe occidentale. Ces obstacles varient selon les modes et les pays. Plusieurs se présentent au niveau national, si l'on pense, par exemple, aux difficultés qu'il faut surmonter pour créer et exploiter une entreprise, aux problèmes d'obtention de prêts ou aux taux d'intérêt très élevés. D'autres peuvent se poser au plan international, en raison d'un manque d'expérience dans l'établissement de contacts internationaux ou d'une méconnaissance des règlements internationaux. D'autres enfin, qui sont souvent évoqués en ce qui concerne les chemins de fer, tiennent aux difficultés d'adaptation à la demande, à des processus d'échange d'informations déficients et à une documentation qui n'est pas encore normalisée. Ce genre d'obstacles commerciaux et pratiques disparaissent peu à peu pour plusieurs raisons. D'abord, la situation économique générale s'améliore dans les PECO, et le cadre financier et réglementaire se solidifie. Ensuite, les entreprises des PECO adoptent progressivement des stratégies fondées sur des critères véritablement commerciaux et pratiques, qui sont analogues à celles des autres pays de la CEMT, notamment dans le cadre de fusions ou de partenariats avec des entreprises occidentales établies. Enfin, la formation et la réorientation des écoles de commerce contribuent également au développement de l'esprit d'entreprise et des compétences de gestion.

Au plan international, lorsqu'il y a intervention des gouvernements, diverses difficultés ont été citées : la pénurie d'autorisations de transport routier, les difficultés d'obtention des visas pour les chauffeurs, les problèmes qui se posent aux passages des frontières et les interdictions de circuler. Plusieurs de ces problèmes ont déjà été examinés, ou le sont actuellement, au sein de la CEMT ou d'autres instances internationales. La question des passages aux frontières est traitée dans le chapitre IV. Une recommandation a été élaborée pour les visas, le contingent a été augmenté et une résolution sur la délinquance et la fraude a été adoptée.

En résumé, s'il subsiste de nombreux obstacles de nature pratique, commerciale ou administrative, on constate qu'ils sont peu à peu réduits.

6. QUESTIONS CONCERNANT LES DIFFERENTS MODES

Les principaux problèmes exposés ci-après sont examinés de façon plus approfondie par les groupes de travail de la CEMT, et l'on se contentera ici d'en évoquer les grands traits.

6.1 Transport routier

Le transport routier constitue un thème complexe et souvent litigieux. D'une part, sa croissance inexorable pose à certains pays de graves problèmes au plan de l'environnement et des infrastructures, d'autre part, pour bon nombre de pays, il constitue le mode le plus efficace pour desservir les marchés.

Pour ces raisons, il demeurera difficile de parvenir à un accord international sur les questions de transport routier. L'approche adoptée dans le cadre de la CEMT a été synthétisée dans diverses résolutions qui préconisent une stratégie équilibrée d'ouverture des marchés reposant sur l'augmentation du contingent multilatéral, conjuguée à des progrès sur le plan de l'harmonisation dans les domaines de l'environnement et de la sécurité et, de plus en plus, des conditions sociales et de la fiscalité.

Des progrès en vue d'une plus grande ouverture des marchés pourraient être favorisés par un nouvel accroissement du contingent multilatéral de la CEMT fondé sur les normes les plus élevées de sécurité et de protection de l'environnement. Par ailleurs, tout porte à croire qu'il existe une étroite relation entre la libéralisation du marché des transports et l'élimination des facteurs faussant la concurrence qui risquent de compromettre cette libéralisation, et que toute augmentation future du contingent CEMT sera d'une manière ou d'une autre liée directement à une harmonisation plus étroite des conditions de concurrence entre les transporteurs des différents pays Membres.

Dans ce contexte, il importe d'accorder une attention particulière aux conditions sociales du transport routier international. L'harmonisation de ces conditions ne concerne pas seulement l'application de définitions communes dans les différents pays membres, mais également l'instauration et l'application de normes qualitatives d'attribution des licences au niveau national, permettant une harmonisation des conditions d'accès à la profession. A cet égard, il faudra tôt ou tard engager un débat sur la question du cabotage routier, même s'il s'agit là d'un sujet politiquement délicat.

Sans remettre en cause le bien-fondé des accords bilatéraux, il convient d'admettre qu'une approche multilatérale favoriserait l'ouverture des marchés. C'est pourquoi des accords multilatéraux sur des questions précises sont préférables à une multiplicité d'accords bilatéraux.

Enfin, la multiplicité des taxes et des redevances demeure un problème. Pour harmoniser davantage les régimes fiscaux, les pays devraient dans un premier temps souscrire au principe de non-discrimination entre les transporteurs routiers qui sont des ressortissants de pays membres de la CEMT.

6.2 Transport ferroviaire

L'intégration du transport de marchandises figure au premier rang des priorités des travaux du Groupe sur les chemins de fer de la CEMT, qui est en train de rédiger un rapport sur la réforme de la réglementation des marchés du fret ferroviaire, pour examen par les Ministres en 2000. Le Conseil de la CEMT appuie depuis de nombreuses années les efforts déployés par l'Union Européenne pour favoriser le développement de marchés ferroviaires plus intégrés, notamment en élargissant les

dispositions des Directives 91/440/CEE, 95/18/CE et 95/19/CE de l'UE à tous les pays membres de la CEMT dans les Résolutions 93/6 et 95/3. En 1998, la Commission européenne a présenté des propositions de directives sur l'accès aux infrastructures ferroviaires et sur les redevances d'usage de ces infrastructures, et elle élaborera en 1999 des propositions sur l'interopérabilité et d'autres questions liées à l'intégration. Dans le cadre de ses activités sur la réforme de la réglementation, la CEMT examine ces propositions en vue d'appliquer éventuellement à tous ses pays membres, par voie de Résolutions, les dispositions pertinentes des directives qui seraient adoptées.

L'octroi de droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire est un élément fondamental de la stratégie d'intégration des marchés ferroviaires de l'Union Européenne, qui a pour principal objectif d'instaurer la concurrence dans l'exploitation des services ferroviaires afin de favoriser une amélioration des services et une réduction des coûts. L'octroi de droits d'accès réglementés est considéré comme le moyen le plus efficace d'introduire cette concurrence au sein de l'Union. Le rapport sur la réforme de la réglementation examinera dans quelle mesure cette voie peut être suivie dans d'autres pays membres.

L'aspect le plus fondamental des accords de la CEMT et de l'UE concernant la réforme des chemins de fer est la promotion de l'autonomie des responsables commerciaux dans la conduite des entreprises ferroviaires. Il est en effet essentiel, pour favoriser l'efficacité, de laisser à ces derniers la latitude voulue pour prendre des décisions d'exploitation ou d'investissement en se fondant sur des critères commerciaux. L'indépendance de la direction de ces entreprises doit par conséquent être garantie dans toute la mesure du possible, notamment en ce qui concerne les activités internationales. Les opérateurs transnationaux occuperont une place de plus en plus importante sur le marché ferroviaire. Il y a lieu de se féliciter de ce genre de restructuration commerciale au plan international, sous réserve de la mise en place d'une réglementation antitrust appropriée.

La séparation de la gestion des infrastructures et de l'exploitation a été réalisée sur le plan comptable et elle sera poussée plus loin au sein de l'Union Européenne si les propositions à l'étude sont adoptées. On n'a pas encore tenté d'instaurer la concurrence dans la gestion des infrastructures ferroviaires, qui relève encore d'une agence publique dans la majorité des pays de la CEMT. La coopération entre les gestionnaires d'infrastructures étant essentielle à la prestation des services internationaux, il convient d'en encourager le développement aussi complet que possible. Cette coopération doit reposer sur une base commerciale, mais étant donné que les gouvernements de la plupart des pays Membres exercent une influence beaucoup plus forte sur la gestion de l'infrastructure que sur l'exploitation, cette coopération pourrait prendre d'autres formes que dans le cas des opérateurs.

6.3 Voies navigables

Auparavant, le Rhin, le Danube et leurs affluents constituaient l'épine dorsale du réseau international de voies navigables en Europe, mais des barrières naturelles empêchaient l'interconnexion des réseaux. Cependant, l'ouverture du canal Rhin-Main-Danube en 1992 ainsi que l'élargissement de la CEMT qui couvre désormais des territoires allant jusqu'à la Mer Caspienne, ont ouvert une nouvelle perspective et offert la possibilité de transformer les conditions d'utilisation du réseau de voies navigables en Europe. Dans ce nouveau contexte, il pourrait être utile d'étudier le cadre opérationnel de la navigation intérieure et en particulier les différents régimes en vigueur en Europe pour le Rhin, le Danube ainsi que le réseau navigable russe. Lors d'une récente Table Ronde (n°108) consacrée à ce sujet, un vif intérêt a été exprimé pour que cette question soit étudiée dans le cadre de la CEMT.

6.4 Transport combiné et multimodal

Comme le montrent les travaux de la CEMT sur les transports combinés, un certain nombre d'obstacles entravent le développement de ce mode de transport dans les PECO, notamment la pénurie de moyens financiers pour investir dans les équipements et terminaux spécialisés, mais aussi la structure des redevances du transport routier, ainsi que les attitudes et pratiques des entreprises ferroviaires.

Le transport combiné est particulièrement sensible aux variations de coûts et de prix – dans la mesure où les différents modes auxquels il fait appel sont eux-mêmes, par ailleurs, concurrents –, ainsi qu'aux nombreuses interventions dans la chaîne d'acheminement, qui réduisent la qualité du service. La plupart des recommandations figurant dans les rapports et résolutions antérieurs de la CEMT sur le développement des transports combinés restent d'actualité et appellent une application plus rigoureuse, en particulier celles contenues dans la Résolution N° 94/6 adoptée à Annecy en mai 1994 ainsi que dans la Résolution N° 97/6 adoptée à Berlin en avril 1997 et dans le rapport CEMT/CM(98)15/Final présenté à Copenhague en mai 1998. Le développement des transports combinés nécessite l'appui et l'engagement des responsables politiques, exprimés dans les Résolutions mentionnées, mais il importe également d'accorder toute l'attention voulue aux implications pratiques et financières. Il pourrait être utile d'aborder la question au sein de la CEMT, dans une optique plus large englobant le transport maritime à courte distance, les ports intermodaux et les voies navigables ainsi que les transports combinés faisant appel au rail, pour approfondir la compréhension et accentuer l'effet des recommandations pratiques déjà formulées.

7. ORIENTATIONS POUR LES TRAVAUX FUTURS

L'intégration est un vaste sujet dont l'étude s'inscrit nécessairement dans la durée. Plusieurs aspects des travaux en cours méritent d'être soulignés, notamment sur l'harmonisation juridique, la suppression des obstacles à une exploitation efficace, l'amélioration des infrastructures et la réforme de la réglementation. Des efforts concrets doivent être déployés pour mettre en œuvre plusieurs des recommandations spécifiques contenues dans la Résolution de 1995. S'agissant de certaines autres recommandations, à la portée plus générale, il est difficile d'évaluer les progrès avec précision.

La CEMT continuera d'apporter sa contribution aux travaux internationaux concernant tous les sujets énumérés. En outre, les mesures en faveur de l'intégration des marchés peuvent être appuyées par les activités suivantes :

- Collecte de données et surveillance du marché
Les données publiées concernant la conjoncture économique et la situation des transports (voir section 2) renseignent sur différents aspects de l'intégration. Une surveillance plus suivie du marché permettrait de fournir plus rapidement des indicateurs aux décideurs. La CEMT vient de mettre au point certains indicateurs à court terme, qu'il pourrait être utile de développer. Les premiers résultats sont accessibles sur le site Internet de la Conférence Européenne des Ministres des Transports (<http://www.oecd.org/cem/stat/conjonct/indexfr.htm>).
- Examens des politiques
Comme cela a été indiqué, les études CEMT et PHARE ont mis en évidence de nombreux obstacles et problèmes auxquels est confronté le secteur. Bien qu'elles soient souvent

communes, les difficultés varient selon les pays, et ces études, qui ont un caractère régional, n'ont pas fait ressortir les problèmes particuliers de chacun d'eux. C'est pourquoi, afin d'offrir une aide concrète à l'avenir, il importe de donner à ces études une orientation plus spécifique. La meilleure solution à cet égard serait d'effectuer des études par pays.

- Partage d'expérience des nouveaux Etats membres de l'UE
Il pourrait être très utile pour les pays qui se préparent au prochain élargissement de l'UE de leur fournir des rapports sur l'expérience des pays qui les ont précédés en ce qui concerne l'adaptation et l'intégration pratique de leurs marchés et réseaux de transports à ceux de l'Union.

8. CONCLUSIONS

A long terme, l'objectif visé est la création d'un marché intégré de biens et services à l'échelle européenne. Les transports auront un rôle essentiel à jouer dans ce processus, mais un système efficace et durable sera long à mettre en place. A court terme, la CEMT devrait continuer de se consacrer à des travaux spécifiques visant à réduire les obstacles au transport international, tout en poursuivant ses efforts pour améliorer l'accès au marché de façon équilibrée et harmonisée.

Chapitre II

**PROCESSUS PANEUROPEEN D'HARMONISATION
DES LEGISLATIONS ET D'ADAPTATION
DES SYSTEMES DE TRANSPORT**

1. INTRODUCTION

Les libertés individuelles (politique, économique et culturelle) se propagent et s'instaurent dans l'ensemble de l'Europe, et on assiste à la mondialisation de l'activité économique. Cette évolution fait naître une forte demande de services de transport et appelle la création d'un système de transports européen qui facilite la circulation des biens et des personnes. Celui-ci ne devrait plus simplement consister en une combinaison des différents systèmes nationaux et il est indispensable d'en assurer l'homogénéité fonctionnelle. Afin de garantir la sécurité, l'efficacité des déplacements, la protection des consommateurs, ainsi que la création de structures utiles et de conditions de travail satisfaisantes, il conviendrait de promouvoir la mise en œuvre des meilleurs modèles et solutions possibles. Cela vaut pour la logistique du système de transport, pour les règles et réglementations qui régissent le fonctionnement des entreprises de transport et des instances publiques de contrôle, ainsi que pour les relations entre les pouvoirs publics et les entreprises.

Le transport international en Europe est soumis à de nombreuses normes énoncées dans des conventions, des accords internationaux et intergouvernementaux, ainsi que dans des arrangements sectoriels et régionaux. Les conventions établies sous couvert de la CEE/ONU (par exemple en ce qui concerne les grands réseaux d'infrastructures de transport routier, ferroviaire, combiné et par voies navigables), de même que les conventions sur le transport maritime et la protection du milieu marin et les réglementations relatives aux normes techniques applicables aux différents moyens de transport jouent un rôle particulièrement important. En Europe, un régime juridique spécifique a été mis en place, à savoir le droit de l'Union européenne. Les Etats membres de l'UE ont institué un régime complet de réglementation qui s'applique sur tout le territoire de la Communauté européenne dans les domaines où les législations nationales n'offraient pas assez d'instruments d'intégration.

La mise en place du régime de réglementation au niveau européen contribue à intensifier l'intégration des systèmes de transport. Les techniques de transport employées de nos jours ont de moins en moins de spécificité nationale et reposent toujours plus sur des règles et normes uniformisées. On procède de plus en plus au rapprochement, voire à l'harmonisation, des règles de fonctionnement des entreprises de transport, des conditions de travail des chauffeurs et des équipes, ainsi que des formalités administratives et des procédures de contrôle. Il est aussi largement admis qu'une convergence des politiques des transports est nécessaire, au même titre qu'une coordination et une harmonisation du développement des infrastructures de transport dans un contexte plus large, en intégrant dans ce processus différentes entités et organisations nationales ainsi que des institutions internationales.

Il reste toutefois certains problèmes à résoudre ; il faut notamment trouver comment infléchir plus efficacement l'évolution des structures économiques du secteur des transports pour accorder un plus grand rôle aux transports publics et atténuer les pressions exercées sur l'environnement par les secteurs en plein essor des transports aérien et routier. Il se pose d'autres problèmes également, qui dépendent des résultats des activités des opérateurs sur les marchés des transports, mais qu'il est difficile de réglementer. Or, ils ont une influence sur la situation économique des entreprises et la compétitivité

des transports ainsi que, par ailleurs, sur les conditions de travail des personnes employées dans le secteur.

L'un des objectifs de la Conférence Européenne des Ministres des Transports, qui est paneuropéenne et rassemble presque tous les pays d'Europe, est d'“instituer une procédure permettant de prendre des mesures efficaces en vue de coordonner et de rationaliser les transports intérieurs européens d'importance internationale”¹. Depuis plus de 40 ans, et de façon particulièrement intense sur un territoire très vaste depuis le début des années 90, la CEMT s'efforce de réaliser un rapprochement des systèmes de transport et des réglementations de ses pays Membres en la matière. Citons, par exemple, l'activité du Groupe sur l'intégration des nouveaux Etats membres, dans le cadre duquel on procède à l'échange d'informations sur les remaniements des législations concernant les politiques des transports dans les pays qui y participent, notamment ceux de l'Union européenne. La nécessité d'harmoniser les lois et règlements est également évoquée dans nombre de résolutions et de recommandations adoptées par le Conseil des Ministres de la CEMT.

2. PARTICIPATION DES PAYS EUROPEENS AU PROCESSUS D'INTEGRATION DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

Les conditions historiques, politiques et économiques qui prévalaient en Europe dans les 50 dernières années ont donné lieu à des processus d'intégration qui se sont déroulés sous diverses formes et ont été entrepris par des groupes différents. Dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, tout un éventail d'instruments et de normes juridiques internationaux ont été examinés et adoptés, ce qui a permis un certain rapprochement des systèmes de transport en Europe, même avant les changements politiques survenus dans les années 90. Une autre forme d'intégration, qui a entraîné -- entre autres choses -- l'instauration d'une réglementation supranationale (et l'administration d'un budget commun), est celle de l'Union européenne. Après 40 années d'existence, l'Union telle qu'elle se présente aujourd'hui est devenue le moteur essentiel de l'intégration européenne, en raison de sa puissance économique, du modèle éprouvé du marché commun et d'un bon équilibre entre des instances supranationales et des structures nationales classiques. On peut distinguer quatre groupes de pays Membres de la CEMT qui diffèrent par le niveau de développement de leurs secteurs des transports et par l'intérêt qu'ils portent à l'harmonisation ou au rapprochement entre les législations nationales dans ce domaine et l'*acquis communautaire* de l'UE:

1. Union Européenne - 15 Etats.
2. Association européenne de libre-échange (AELE) (Suisse, Norvège, Islande) -- la Norvège et l'Islande ont signé l'Accord sur l'espace économique européen (EEE) avec les Communautés européennes.
3. Pays d'Europe centrale et orientale associés à l'UE, qui négocient déjà leur adhésion à l'Union -- 5 pays (République tchèque, Estonie, Pologne, Slovénie et Hongrie - appelés PECO-I) et les autres pays d'Europe centrale et orientale associés à l'UE -- 5 pays (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, République slovaque - appelés PECO-II); un accord d'association a également été conclu entre l'UE et la Turquie.

1. Protocole relatif à la Conférence Européenne des Ministres des Transports.

4. Autres pays européens (y compris de la région du Caucase) -- 10 pays (Albanie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, ex-république yougoslave de Macédoine (ERY Macédoine), République de Moldova, Fédération de Russie, Ukraine) ; certains, comme la Russie et l'Ukraine, ont d'ores été déjà conclu des Accords de partenariat et de coopération avec l'UE.

Les 15 Etats membres de l'UE sont, par définition, tenus d'harmoniser leurs systèmes juridiques dans le domaine des transports. Les pays de l'AELE, dans le cadre de l'EEE, sont également convenus d'appliquer des volets importants du régime juridique de l'UE et, pour ce qui est des transports, seules quelques questions liées à l'application de l'*acquis communautaire* de l'UE restent à résoudre, dans des domaines tels que le transit ou la réglementation de la circulation.

Depuis le début des années 90, les PECO ("Groupe 3") se sont montrés de plus en plus intéressés par l'intégration des transports à l'échelle européenne et le rapprochement entre leurs réglementations et celles de l'Europe. L'UE en a pris acte en leur apportant un soutien technique, notamment par le biais du Programme PHARE pour les pays du "Groupe 3" et du Programme TACIS pour certains des pays du "Groupe 4".

Les procédures et organes de décision adoptés dans les différents pays intéressés pour préparer le secteur des transports en vue des phases ultérieures de l'élargissement géographique de l'UE sont adaptés à la situation socio-économique particulière des PECO.

Les pays de la CEMT qui appartiennent au "Groupe 4" attachent aussi une grande importance à la coopération avec l'Union européenne, notamment pour les aspects relatifs à la mise en œuvre et au respect de règles transparentes dans les relations mutuelles, à la convergence des politiques, à la coordination des investissements dans les infrastructures, etc. Les Accords de partenariat et de coopération qui ont été conclus entre l'UE et certains de ces pays prévoient certaines dispositions en matière de coopération, la libéralisation graduelle de l'accès aux marchés des transports ainsi que l'adaptation des systèmes de transport et des formalités dans ce domaine. En 1998, dans le cadre du Programme RETRAEST de l'UE, on a entrepris une évaluation des possibilités de coopération avec la Russie, en particulier dans le domaine de l'utilisation de la technologie des satellites pour la gestion de la circulation routière et dans celui de l'harmonisation des normes techniques et des règles de sécurité dans les transports. Il est explicitement déclaré, dans les documents sur la politique des transports de certains pays du "Groupe 4", qu'une harmonisation du système national de transport avec les systèmes internationaux est envisagée.

Les couloirs de transport traversant les territoires des pays européens non associés à l'UE qui assurent le lien entre l'Union européenne qui s'élargit, d'une part, et le Moyen et l'Extrême-Orient, de l'autre, constituent un facteur d'intégration important (tronçons orientaux des Corridors 2 et 3, Corridor 5, tronçon central du Corridor 7, tronçon occidental du Corridor 8, tronçons oriental et septentrional du Corridor 9 et Corridor 10). Les différents types d'initiatives régionales lancées dans la région jouent aussi un rôle important à cet égard. Ce sont autant de facteurs qui contribuent à la création, dans cette partie de l'Europe, de conditions propices à l'intégration future des transports paneuropéens.

On notera enfin que l'ensemble des pays européens ont souscrit à la Déclaration adoptée à l'issue de la Troisième Conférence Paneuropéenne sur les Transports qui s'est tenue à Helsinki du 23 au 25 juin 1997. Cette Déclaration définit le cadre d'une politique paneuropéenne des transports compatible avec les grandes lignes de la politique commune des transports et dont les éléments essentiels sont présentés en trois rubriques : les objectifs à atteindre, les principes de base et les moyens d'action. La section finale de la Déclaration mentionnée donne mandat notamment à l'Union

Européenne, à la CEMT et à la CEE/ONU de suivre l'application effective des diverses dispositions contenues dans ce document. Le Secrétariat de la CEMT a lancé dès l'automne 1998 une enquête destinée à faire le point de la situation dans les pays qui ne sont pas impliqués dans le processus de « préadhésion », à savoir dans les pays membres de la CEMT qui appartiennent au « Groupe 4 ».

Compte tenu des travaux déjà effectués par la Commission au regard des infrastructures, cette enquête se concentre sur les moyens d'action relevant du cadre réglementaire dans le secteur des transports tout en cherchant à mettre en évidence plus particulièrement les résultats tangibles obtenus jusqu'à présent, les travaux et procédures en cours, les perspectives réelles qui se dégagent pour l'avenir à moyen terme, avec indication des principales difficultés rencontrées.

3. PROGRES DE L'HARMONISATION ET DU RAPPROCHEMENT ENTRE LES LEGISLATIONS NATIONALES ET CELLE DE L'UE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS DANS LES PAYS DE LA CEMT

Le secteur des transports est une branche de l'économie qui, en puissance, ne soulève pas de problèmes particuliers d'intégration. Cela tient à ce que les PECO ont déjà -- depuis longtemps -- accordé beaucoup d'importance au développement du transport international, car il s'agit d'un secteur vital pour intensifier les échanges internationaux. Afin de pouvoir mener des activités de transport international, ces pays ont été obligés de se conformer, dans toute la mesure du possible, à la réglementation internationale en la matière (normes prévues dans les accords multilatéraux et bilatéraux et dans les arrangements, ainsi que dans les accords et conventions des Nations Unies).

On dispose d'informations fragmentaires sur l'état actuel du rapprochement des législations et de l'application pratique du droit de la Communauté européenne dans les secteurs des transports des pays qui ne sont pas candidats à l'adhésion. Les réponses à un questionnaire CEMT sur la question envoyée aux pays Membres et Associés à l'Union Européenne ne permettent d'avancer que quelques appréciations très approximatives.

Dans les estimations approximatives obtenues grâce au questionnaire CEMT, cinq pays sur dix affirment avoir accompli plus de la moitié du rapprochement entre leurs législations nationales et celles des Communautés européennes dans le domaine des transports dans les PECO-I et les PECO-II. Les cinq autres pays font état d'une proportion comprise entre 30 et 50 pour cent.

L'harmonisation législative est plus poussée en ce qui concerne le transport international, les discordances les plus prononcées apparaissent dans les instruments essentiels visant la libéralisation de l'accès aux marchés et l'instauration de règles de concurrence équitable dans le secteur des transports.

L'examen des expériences d'adaptation aux normes de l'UE montre que les problèmes législatifs les plus difficiles à surmonter sont liés aux nouvelles réglementations qui impliquent un accroissement non négligeable des dépenses d'investissement ou des coûts d'exploitation, ainsi qu'aux grands changements de la composition et du niveau de l'emploi, ou aux modifications des conditions de travail dans le secteur des transports. Par exemple, il est impossible de faire correspondre rapidement les normes nationales concernant la charge autorisée par essieu avec le niveau de 115 kN prescrit dans les directives les plus récentes de l'UE relatives au poids et aux dimensions des véhicules en raison des dépenses d'investissement considérables qu'il faudrait engager pour renforcer les revêtements des grands axes routiers afin qu'ils puissent supporter des charges aussi lourdes. L'application dans les

PECO de la Réglementation 3820/85 de l'UE concernant notamment les temps de travail et de repos des chauffeurs de poids lourds peut poser des problèmes semblables dans la profession. La mise en œuvre de normes techniques et de sécurité plus strictes applicables aux moyens de transport -- dans l'optique de la protection des travailleurs -- risque d'avoir des incidences économiques sur les opérateurs de transport, du fait que les véhicules du parc non conformes aux nouvelles normes devraient être retirés de la circulation.

Les PECO éprouvent des difficultés à harmoniser leurs législations nationales avec l'*acquis communautaire* par suite des très nombreux règlements de l'UE sur les transports qui entrent en vigueur (en 1998 : 309 règlements, dont 194 directives). Y figurent notamment de nombreuses dispositions détaillées sur les composants et caractéristiques techniques des véhicules routiers. Même la traduction des nombreux textes de loi dans la langue du pays représente une tâche très exigeante.

Pour les pays de la CEMT qui ne souhaitent pas adhérer à l'UE ("Groupe 4"), les accords contractuels qu'ils ont conclu avec l'UE impliquent des obligations d'harmonisation et de rapprochement des législations nationales sur les transports. Néanmoins, les progrès à cet égard dépendront, au premier chef, de la volonté politique des pays d'entreprendre les activités correspondantes. Pour l'heure, à leurs yeux, il apparaît plus important de rechercher la convergence des politiques des transports et de mener des travaux sur des normes communes applicables uniquement dans certains domaines d'activité du secteur.

4. LE ROLE DE LA CEMT : APPORTER UN SOUTIEN POLITIQUE A L'HARMONISATION ET AU RAPPROCHEMENT DES LEGISLATIONS SUR LES TRANSPORTS EN EUROPE

Les pays Membres de la CEMT attachent une grande importance aux progrès du processus de rapprochement des législations d'un groupe aussi large que possible de pays européens. L'*acquis communautaire* de l'UE -- cadre réglementaire de base pour le système des transports dans une très grande partie de l'Europe et instrument qui favorise l'efficacité, la sécurité et l'efficacité des transports -- représente un bon moyen d'intégration du secteur des transports.

Outre les activités menées de longue date pour établir un cadre politique propice à la convergence des politiques, la CEMT est une enceinte très utile, et pourrait le demeurer, pour assurer la diffusion d'informations sur les modifications législatives adoptées dans ses pays Membres et au sein de l'UE, ainsi que sur l'expérience des pays de la CEMT qui sont récemment devenus membres de l'Union européenne ou qui ont conclu avec elle des accords d'association en vue de se préparer à y adhérer. Le Groupe de la CEMT sur l'intégration des nouveaux Etats membres passe en revue les grands axes des politiques des transports des nouveaux pays Membres de la CEMT. En outre, les changements apportés à la législation sur les transports dans ces pays ainsi que dans les Etats membres de l'Union et au sein de l'Union elle-même sont présentés à ce Groupe.

Les arrangements contractuels en vigueur avec l'UE prévoient des échanges d'informations, des débats et des consultations qui favorisent une meilleure coordination des projets législatifs et permettent aux pays de prendre en compte les idées les plus nouvelles des réglementations de l'UE dans l'élaboration de leurs législations nationales. La CEMT peut en outre servir de lieu de rencontre pour les pays qui ne font pas partie de l'UE afin qu'ils se tiennent au courant des grands axes de

changement de *l'acquis communautaire*. Ainsi, ces pays pourront établir de dispositions qui seront bien coordonnées avec les réglementations édictées, en particulier, par leurs pays voisins.

Les Ministres des Transports de la CEMT, en exprimant leur soutien politique en faveur de l'harmonisation et du rapprochement des législations et des systèmes de transport en Europe, peuvent optimiser l'avantage que procure cette enceinte pour les échanges de vues en la matière. L'activité susmentionnée, qui servira notamment à exposer les orientations des modifications législatives intervenant dans l'Union européenne, devrait revêtir une importance particulière, en ce sens qu'elle donnera une chance aux autres pays de planifier à long terme leurs politiques des transports et d'établir à l'avance les remaniements de leurs législations nationales. Le fait que des pays non membres de l'UE puissent faire part de leurs préoccupations concernant les modifications législatives proposées au sein de l'UE dans le cadre de la CEMT pourrait être utile dans le processus d'amendement ou d'extension de *l'acquis communautaire* existant, en faisant en sorte que les coûts du rapprochement des régimes législatifs nationaux ne soient pas trop élevés dans les phases à venir de l'intégration européenne. Tout ce qui précède pourrait contribuer à une coordination plus efficace des activités législatives en Europe, dont découlerait une intégration rationnelle du système des transports au niveau européen.

**RESOLUTION ADOPTEE PAR LES MINISTRES SUR LE PROCESSUS PANEUROPEEN
D'HARMONISATION JURIDIQUE ET D'AJUSTEMENT
DES SYSTEMES DE TRANSPORT**

Le Conseil des Ministres des Transports de la CEMT, réuni à Varsovie les 19 et 20 mai 1999 :

RECONNAISSANT

- Le contexte qui change pour les transports européens, contexte qui résulte de l'accroissement du nombre des pays Membres de la CEMT et de l'élargissement de l'Union Européenne.

NOTANT

- Le rôle appréciable de la CEMT en tant que contribuant à la convergence politique et en particulier son rôle en tant que soutien politique à l'harmonisation et au rapprochement des législations concernant le transport.

EXPRIMANT

- Son soutien politique en faveur d'une harmonisation des législations concernant le transport et l'ajustement des systèmes de transport en Europe.

SOUTENANT

- Les efforts des nouveaux pays Membres de la CEMT tendant à rapprocher leurs législations des normes internationales et de celles de la CEE/ONU et de l'Union Européenne.

RECOMMANDE :

- Une coopération encore plus étroite entre la CEMT, l'Union Européenne et la CEE/ONU pour échanger les informations sur les changements proposés quant à la législation des transports.
- Que les pays Membres de la CEMT, lorsqu'ils introduisent une nouvelle législation, tiennent compte de sa cohérence avec les actes légaux de l'Union Européenne, de la CEE/ONU et les Résolutions de la CEMT.
- Un examen régulier par la CEMT des progrès réalisés dans l'harmonisation juridique et l'ajustement des systèmes de transport des nouveaux pays Membres de la CEMT.

CHARGE

- Le Comité des Suppléants de veiller à la mise en œuvre des dispositions de cette Recommandation.

Chapitre III

**L'EMERGENCE DE NOUVEAUX ITINERAIRES DE
TRANSPORT ENTRE L'EUROPE ET L'ASIE**

CONTEXTE GENERAL

Les trois documents qui constituent ce chapitre tentent d'apporter une compréhension nouvelle sur les conséquences du développement et de l'augmentation d'itinéraires de transports nouveaux ou fortement modifiés entre l'Europe de l'Asie dans la région de la Mer Noire. Ils font partie des documents qui ont été présentés au séminaire organisé par la CEMT à Antalya (Turquie) en octobre 1998. Le reste des documents présentés peut être consulté sur le site Internet de la CEMT : <http://www.oecd.org/cem/>

A. FLUX REGIONAUX : LES NOUVELLES ORIENTATIONS DANS UN CONTEXTE DE MONDIALISATION ET D'OUVERTURE DE L'EUROPE

M. Christian Reynaud, INRETS, France

La mondialisation, la croissance des échanges à l'échelle de la planète sont des évolutions désormais bien connues qui marquent la fin de ce siècle... Elles ont des conséquences sur la fluidité des transports qui ne peuvent pas pour autant s'abstraire des contraintes physiques qu'imposent la géographie et les clivages institutionnels notamment dans la construction des infrastructures et l'organisation du secteur.

Au sein d'une « économie-monde¹ », des regroupements régionalisés s'opèrent créant des liens privilégiés entre les états et constituant souvent une première étape pour une ouverture plus large : les exemples existent en Amérique du Nord, en Asie Centrale, en Asie du sud-est, en Amérique Latine, en Afrique Orientale, et bien entendu en Europe ; l'organisation régionale la plus structurée y est l'Union Européenne, dont les ambitions ne se limitent pas au libre échange, et qui créé un nouveau type d'institution avec des objectifs de développement et de cohésion : c'est une structure originale qui aujourd'hui se trouve face au double problème d'élargissement (de 15 à 25 membres en quelques années) et d'approfondissement (application des traités de Maastricht et d'Amsterdam). Une politique d'infrastructure des transports avec les RTE (Réseaux Transeuropéens), les corridors prioritaires (10 corridors prioritaires), et maintenant les PETRA (Zones prioritaires transport de la Conférence d'Helsinki) reflète ses objectifs politiques dans l'espace de l'Europe et dans ses prolongements.

1. Situation qui n'est pas nouvelle en soi lorsque l'on se réfère à l'histoire des échanges mais dont les manifestations et les logiques ont pris des formes différentes.

Toutefois l'étude des perspectives du transport ne peut se limiter à ces phénomènes globaux d'internationalisation, même si l'on y différencie nettement « mondialisation » et « intégration européenne ». Sans rappeler à l'opposé tous les travaux qui opposent « global et local » et qui concernent les transports de proximité, les rapports sociaux entre individus d'une ville, les logiques d'échanges à un niveau intermédiaire entre pays voisins ne doivent pas être sous-estimées. C'est sur ce point que se concentre cette communication en parlant de flux régionaux. La performance du transport mondial avec les transports de conteneurs porte-à-porte pour 1000 \$ sur des distances de plusieurs milliers de kilomètres ne doivent pas faire oublier les nécessités d'échanges entre pays, à plus courte distance, au sein d'espaces régionaux qui ne se mesurent pas nécessairement à l'échelle d'un continent. Des groupes de travail régionaux sont déjà constitués pour faire émerger leurs besoins propres. Ils concernent la région Baltique, la région d'Europe Centrale recouvrant les pays du groupe de Visegrad, la région de l'Adriatique et des Balkans, la région de la Mer Noire, la région de la Méditerranée Occidentale, le Moyen-Orient.

L'objet de ce document est de souligner ces logiques régionales plongées dans un contexte d'ouverture internationale. Le cas de la Méditerranée Orientale fera l'objet de développements particuliers dans la mesure où cette zone s'est toujours présentée de manière spécifique, à l'interface de trois continents, avec toujours une grande difficulté pour construire des cadres institutionnels de coopération adaptés.

1. LE CONTEXTE D'UNE POUSSEE DE LA MONDIALISATION ET DE L'OUVERTURE EUROPEENNE

La poussée de la mondialisation des économies et celle de l'ouverture européenne n'ont pas les mêmes origines ni les mêmes conséquences. Elles ont été ici regroupées uniquement parce qu'elles dépassent le cadre régional, sachant que dans le cas de l'ouverture de l'Europe, des dialogues s'établissent en retour pour des politiques d'union douanière, de coopération bilatérale, voire d'intégration.

1.1 La croissance des flux internationaux et les grandes tendances du transport

Plusieurs tendances générales s'inscrivent en toile de fond :

- a) *une croissance des flux internationaux sur longue distance à un rythme souvent plus rapide que la croissance des flux intérieurs.*

Pour le transport de marchandises il s'agit :

- de trafics de produits industriels acheminés par voie terrestre sur longue distance ou en conteneurs transitant dans les grands ports dont les *hinterlands* recouvrent des espaces multinationaux de plus en plus larges ;
- mais aussi de trafics spécifiques de matières premières (différents vrac industriels), voire de trafics de produits énergétiques (et en particulier le pétrole) : ces flux se réorientent aussi comme cela a été le cas brutalement à la disparition du COMECON et

aujourd'hui la géographie des productions de pétrole apparaît plus ouverte que jamais avec ses conséquences sur les transports terrestre et maritime (construction d'oléoducs et nouveaux terminaux) ;

- et enfin de trafics de produits alimentaires, produits pondéreux et produits à valeur ajoutée plus élevée empruntant tous les modes y compris les modes aériens, avec des conditionnements propres.

Pour le transport de voyageurs il s'agit certes de voyages d'affaires mais surtout de voyages pour motifs touristiques. La baisse des tarifs aériens ont permis d'atteindre des destinations éloignées qui deviennent aussi plus volatiles avec les nouvelles opportunités offertes. Les migrations génèrent des flux de voyageurs internationaux réguliers.

- b) une libéralisation des transports qui a été rapide au cours des dix dernières années au sein de l'Union Européenne avec suppression des tarifs obligatoires et des contingentements.*

Elle progresse dans beaucoup des autres pays au sein desquels le transport international est souvent une composante dynamique du transport.

Mais cette libéralisation ne pourra se poursuivre et s'étendre sans développement parallèle d'une politique d'harmonisation, harmonisation des normes techniques pour garantir la continuité des chaînes avec les pays d'Europe Centrale et de la Méditerranée et harmonisation des conditions de travail pour assurer le progrès social au sein d'un secteur des transports très concurrentiel.

L'accent est mis désormais sur la facilitation du franchissement des frontières et ceci d'autant plus que le nombre de partenaires économiques augmente et que la taille de nombreux pays s'est réduite à la suite de l'effondrement du bloc communiste et de la naissance de nouveaux pays en Europe Centrale et dans les Balkans.

- c) des réorganisations en profondeur de l'organisation des transports et des circuits de distribution.*

A ce niveau plusieurs phénomènes se superposent, ayant des conséquences sur les flux :

- changement des logistiques industrielles en parallèle avec la spécialisation des unités de production créant des exigences plus fortes de qualité de service (fiabilité et rapidité à des coûts souvent inchangés) :
- changement des logiques de distribution et multiplication de centres logistiques internationaux qui ont souvent pour conséquence l'allongement des distances. Ceci étant dans certains pays d'Europe Centrale, d'Asie Centrale ou de Méditerranée, l'introduction d'une plus grande rationalité économique dans la gestion des flux a été longtemps négligée dans un contexte de répartition obligatoire des productions. Plusieurs études ont souligné la « surconsommation » apparente de transport dans de nombreux pays : le nombre de tonnes-kilomètres par unité de valeur produite atteint des niveaux plusieurs fois supérieurs à la moyenne de l'Union Européenne ;

- changement dans l'organisation des transports avec l'apparition de hubs intercontinentaux pour les transports maritimes et aériens ainsi que le développement de centres logistiques.

Les principaux hubs portuaires sont situés dans le nord de l'Europe et depuis quelques années, en Méditerranée, proches de Gibraltar, du débouché du Canal de Suez, et en son centre (Malte, et Sud de l'Italie).

En transport aérien les principaux hubs restent au sein de l'Union Européenne ; toutefois des spécialisations régionales apparaissent en Méditerranée et en Europe Centrale.

Le développement de centres logistiques, centres logistiques de groupage et dégroupage, se fait plus lentement à la périphérie de l'Union Européenne mais le développement du transport international et la poussée en faveur du transport intermodal y incite. La nécessité d'organiser le transport d'éclatement dans les zones urbaines ira dans le même sens au cours des années à venir.

1.2 Tendances communes mais des contextes différents

Au sein de l'espace européen et des pays qui l'entourent on observe des niveaux très différents de développement avec :

- les pays de l'Union Européenne qui ont atteint un niveau élevé de développement avec néanmoins des disparités importantes entre le Nord et le Sud entre les nouveaux landers et les anciens en RFA. L'intégration à l'Union Européenne a été marquée par une phase d'intensification des échanges avec les autres pays membres comme le montrent les exemples de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et également de la Grande-Bretagne ; la part des échanges avec l'UE est passée de près de 30 à 40 % à souvent plus de 60 % ;
- les pays d'Europe Centrale qui depuis quelques années retrouvent des taux de croissance soutenus ; leurs perspectives de développement se situent dans une fourchette variant de 3 à 6 % avec des conséquences sur les transports. Leur réorientation du commerce extérieur a été particulièrement forte au début des années quatre-vingt-dix et leur croissance s'accompagne d'une ouverture sur l'extérieur au moins aussi rapide ;
- des pays plus éloignés du Centre de l'Europe qui sont ;
 - les pays baltes qui eux-mêmes reprennent des taux de croissance soutenus et s'apprêtent à prendre une voie d'intégration semblable à celle des PECO ;
 - les pays de l'ex-URSS pour lesquels il faut distinguer l'Ukraine et la Biélorussie, voisins des pays d'Europe Centrale avec une économie qui semble en stabilisation mais pour lesquels des incertitudes fortes subsistent ;
 - les pays des Balkans dont le contexte politique reste souvent fragile mais qui néanmoins entrent à nouveau dans un processus d'internationalisation des échanges ;
 - les pays d'Asie Centrale dont les relations avec l'Europe ne peuvent être sous-estimées ; leur restructuration économique est dans une phase encore peu avancée mais leurs potentialités, les liens historiques rendent nécessaires de les intégrer dans une analyse qui s'élargit à partir de l'Europe Centrale et de la Méditerranée Orientale ;

- les pays méditerranéens avec souvent une forte croissance démographique, des niveaux économiques assez contrastés avec plusieurs pays ayant même des niveaux très faibles de revenu par habitant.

Cette revue rapide a seulement pour but de montrer que si l'internationalisation des échanges est un phénomène connu, les niveaux de départ, les besoins, les perspectives ne sont pas du tout analogues.

De même les structures industrielles sont fortement contrastées et ceci essentiellement pour deux raisons :

- dans certains pays la transition d'une économie dirigée à l'économie de marché n'est pas achevée ;
- dans d'autres pays l'intégration des branches industrielles, la structure industrielle sont nécessairement très différentes en raison des niveaux de développement très différents.

Il en résulte des structures d'échanges qui sont elles-mêmes très différentes, avec des économies plus ou moins concurrentes ou complémentaires suivant les secteurs.

Les transports et l'organisation logistique reflètent ces disparités et ces tendances générales, décrites précédemment, ont encore pour de nombreuses années des applications spécifiques dans chacun des pays ; l'enjeu de la période actuelle est aussi de prendre conscience de ces disparités, de les intégrer dans des schémas de long terme pour assurer un développement plus harmonieux.

1.3 Le développement des infrastructures : réseaux, corridors, PETRA

Le développement des infrastructures se fait souvent ponctuellement en fonction des besoins résultant de la croissance des trafics internationaux, ou des trafics de transit. Lors de la croissance des échanges avec le Moyen-Orient dans les années soixante-dix et quatre-vingt, la Turquie, en accord avec les pays voisins avait organisé tout un plan de mise à niveau des infrastructures de transit routier. A noter l'étude du corridor TEM engagée de longue date par la CEE-ONU.

Au sein du bloc communiste le réseau ferré avait été conçu en fonction des spécialisations assignées à chacun des pays et de l'acheminement des matières premières acheminées sur très longue distance ce qui avait pour résultat de rendre les commerces de plus en plus interdépendants. Le développement d'infrastructures s'inscrit aussi dorénavant dans une logique d'ouverture de l'Union Européenne.

Cette politique de l'Union Européenne ne relève pas d'une simple logique de mondialisation et de libéralisation ; la mise en place de dispositifs visant à assurer plus de cohésion au sein d'un ensemble plus large aura des conséquences directes sur les transports : fonds structurels et fonds de cohésion s'appliquent aux nouveaux pays membres et une part importante sera certainement consacrée aux infrastructures. Pour les autres pays de telles opérations s'inscrivent dans des politiques de coopération bilatérales et multilatérales au sein par exemple des programmes MEDA.

A l'heure actuelle les éléments de cette politique s'expriment à plusieurs niveaux qu'il convient rapidement de rappeler :

- réseaux transeuropéens avec dorénavant le qualificatif plus approprié de réseau transeuropéen « intermodal » incluant les points nodaux que sont les ports et aéroports ainsi que les centres logistiques terrestres intermodaux. En marge des schémas se discutent des propositions de tarification des infrastructures ; l'utilisation des infrastructures et leur construction ne sont plus considérées comme indépendantes dans des cadres où le rôle du gestionnaire d'infrastructure et celui de l'exploitation se clarifient ;
- les corridors prioritaires, présentés à la Conférence de Crète, confirmés et complétés à la Conférence d'Helsinki avec notamment le 10e corridor à travers l'ex-Yougoslavie ;
- les zones de transport prioritaire dont le contenu reste à préciser.

Ces zones mêlent de manière plus étroite transport terrestre et transport maritime. En Méditerranée plusieurs zones de transport sont proposées :

- le corridor Adriatique qui correspond à des fonctions de transport assez bien identifiées parallèlement à des itinéraires terrestres. A travers cette zone l'objectif n'était pas véritablement d'identifier un sous-ensemble économique de pays riverains ;
- la Méditerranée du Sud recouvrant le Maghreb, l'Egypte et le Moyen-Orient. Il est difficile d'identifier cet ensemble avec celui du monde arabe. Un autre clivage a été repris dans la communication de la Commission au Parlement sur la politique européenne en Méditerranée qui distingue Méditerranée Occidentale et Méditerranée Orientale. Des travaux prospectifs et des réunions entre ministres s'élaborent sur des bases régulières en Méditerranée Occidentale ;
- la Mer Noire dont l'entité se précise avec notamment la création d'une instance de coopération économique des pays du pourtour de la Mer Noire à laquelle participe la Grèce (Black Sea Economic Cooperation) ;
- la Mer de Barents dans une zone qui doit faire face à des problèmes particuliers des pays riverains.

Il faut enfin noter dans les cartes produites à Helsinki le corridor dit « TRACECA » qui se prolonge en direction de l'Est au delà de la Mer Noire : il traduit les objectifs de développement des relations de l'Europe avec les pays d'Asie Centrale.

Ces approches régionales de transport correspondent plus ou moins à des réalités économiques et parfois à des réalités institutionnelles de coopération.

Mais, à ce stade il faut aussi rappeler l'importance du commerce extérieur de l'Europe avec l'ensemble de ces zones.

Au sein de l'Union Européenne, les échanges intra-européens représentent en général près des 2/3 des échanges extérieurs des pays : ce pourcentage a été en forte croissance au cours des trente dernières années et l'intégration du Royaume-Uni, de la Grèce, de l'Irlande, de l'Espagne et du Portugal s'est vite caractérisée par une croissance de ce pourcentage qui atteint déjà le niveau des pays membres plus anciens.

Or les pays d'Europe Centrale atteignent dès aujourd'hui des pourcentages comparables : la réorientation de leur commerce extérieur s'est faite brutalement en direction de l'Ouest, à la chute du COMECON.

Concernant les pays de la Méditerranée la part des échanges avec l'Europe reste encore très forte : supérieure à 60 % pour les pays du Maghreb, et souvent des pourcentages supérieurs à 50 % pour les pays de l'Est de la Méditerranée. Même si la part du commerce de ces pays ne représente en retour qu'un faible pourcentage du commerce européen il y a certes dans ces chiffres un fondement à concevoir des systèmes de transport qui se diffusent progressivement à partir des réseaux européens.

Mais une telle vision ne doit pas être exclusive.

L'intensification des flux à une échelle plus régionale doit aussi pouvoir s'exprimer dans un cadre de transport approprié sans pour autant hypothéquer l'insertion dans des espaces plus vastes : cette insertion est certes avec l'ensemble européen mais elle peut être aussi dans le cadre d'autres ensembles dans une vision plus multicentrique, comportant éventuellement des zones relais vers d'autres continents qui sont l'Asie et l'Afrique.

2. LA RENAISSANCE ET LA RECONNAISSANCE DE FLUX REGIONAUX

La renaissance de flux régionaux est aussi une conséquence de l'ouverture des frontières et de la recomposition de l'espace géopolitique et géo-économique.

Elle peut se traduire par le développement d'échanges transfrontaliers comme cela s'observe au sein de l'Union Européenne dans les programmes INTERREG et qui a justifié l'introduction des transports. Ces flux transfrontaliers importants existent également à la périphérie de l'Union Européenne entre la RFA et la Pologne, la RFA et les Républiques Tchèque et Slovaque, entre l'Autriche et la Hongrie, entre la Finlande et les républiques Baltes...

Ceci étant, l'effondrement du bloc communiste s'est aussi accompagné, de la création de nouvelles frontières au sein de l'ancienne Tchécoslovaquie, de l'ex-Yougoslavie voire de l'ex-Union Soviétique entraînant dans un premier temps une baisse des flux entre régions voisines, parfois même une interruption brutale lorsque les recompositions territoriales s'effectuent dans la tension politique voire l'affrontement. La situation résultante est l'apparition d'un plus grand nombre de pays et donc la nécessité d'une coopération internationale accrue pour sauvegarder des logiques de complémentarité économique et souvent pour préserver des possibilités de transit.

L'analyse qui suit ne se situera pas tant au niveau des régions situées à l'intérieur des pays mais plutôt au niveau des relations entre pays voisins.

2.1 La Baltique et l'influence de la CEI

L'entrée récente des pays Scandinaves dans l'Union Européenne et l'ouverture de l'Europe aux pays du pourtour de la Baltique ont redonné à cette zone une identité. Très tôt des travaux se sont engagés sur une Via Baltica, intégrée dans l'ensemble des corridors prioritaires.

Les projets d'infrastructure entre le Danemark et la Suède complètent un ensemble qui apparaît cohérent sur le plan du transport combinant transport terrestre et cabotage maritime. Les traditions commerciales, l'expérience en transport maritime à courte distance créé une entité avec au Nord le rôle de la Finlande qui ne peut négliger ses liens avec les républiques Russes voisines et au Sud, un dynamisme économique de la Pologne assurant un relais avec la RFA et l'Europe. Les pays Baltes sont rentrés rapidement dans cette mouvance de l'ensemble baltique.

Toutefois cette identité ne peut s'abstraire du voisinage des républiques Russes dont l'accès à la mer est limité, même si l'avenir de ces relations reste difficile à prévoir. Le transit Russe Est-Ouest est dominant à travers le réseau Lithuanien. Sur territoire russe Saint-Petersbourg est un débouché majeur de l'économie Russe. Les négociations lors de l'établissement de la « Via Baltica » ont rappelé ces réalités, et différents scénarios d'évolution des relations avec la CEI seront certainement nécessaires, pour l'étude d'une intégration des pays de la zone au sein de l'Union Européenne.

2.2 Les pays de Visegrad et l'Europe Centrale : un potentiel d'échanges à exploiter entre pays voisins

Comme dans le cas précédent les pays d'Europe Centrale, la République Tchèque et la Slovaquie, la Pologne, la Hongrie et la Slovénie ont vocation à intégrer rapidement l'Union Européenne. Ils se situent à des distances qui sont proches des principaux centres d'activité européens, beaucoup moins éloignés que les régions périphériques des pays du Sud de l'Union Européenne, comme l'Espagne, l'Italie, le Portugal ou la Grèce.

Toutefois les échanges entre eux sont très limités ; et la raison en est la disparition brutale du COMECON qui a presque rendu impossible ces échanges parce qu'ils devaient s'effectuer en devises convertibles. D'où une situation quelque peu artificielle qui devrait se corriger ; des études récentes semblent montrer qu'un potentiel supplémentaire de l'ordre de 30 % au moins pourrait finalement se libérer. Il est à noter que ces pays ont déjà une structure de leur commerce extérieur très ouverte sur l'Union Européenne ce qui ne signifie nullement que cette ouverture devra se réduire mais qu'un rééquilibrage en faveur des pays voisins est fort probable.

Au niveau des politiques de transport la coordination des schémas d'infrastructures, la promotion du transport intermodal et l'harmonisation des politiques de tarification sont essentielles ; ces pays connaissent un transit important et leurs échanges extérieurs eux-mêmes transitent la plupart du temps à travers des pays voisins soucieux de limiter les impacts négatifs des transports sur l'environnement.

2.3 La Méditerranée occidentale et le Moyen-Orient : revitaliser les échanges régionaux

Les flux en Méditerranée occidentale sont dominés par une logique Nord-Sud avec des échanges importants entre l'Espagne et le Maroc, l'Italie et la Tunisie, la France étant un partenaire privilégié des trois pays du Maghreb. Par type de produits, les exportations européennes concernent essentiellement des produits manufacturés, des biens d'équipement et certains produits alimentaires. Les échanges Sud-Nord se concentrent sur des matières premières et des produits intermédiaires. Les évolutions récentes tempèrent cette spécialisation propre aux pays ayant des niveaux de développement différents : la part des produits alimentaires frais et des produits d'habillement augmente dans le sens Sud-Nord. Le commerce international est souvent le vecteur d'une organisation logistique plus sophistiquée et plus intégrée dans les processus de production et de distribution.

Toutefois les échanges entre les pays du Sud eux-mêmes sont très limités et les initiatives de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) marquent le pas.

Il n'en demeure pas moins qu'une coopération institutionnelle s'est instaurée à l'initiative des pays d'Europe du Sud et du Maghreb afin de développer en commun une vision d'avenir (GTMO Groupe de Travail de la Méditerranéen Occidentale).

Dans le cadre du projet INFRAMED qui dresse des scénarios d'avenir deux hypothèses sont étudiées :

- l'une qui correspond au développement des tendances actuelles d'ouverture pour constituer une zone de libre échange sans pour autant négliger les efforts à faire pour mieux lier les économies du Sud entre elles ;
- l'autre qui suppose une intensification des échanges régionaux au Sud fondée sur une politique de transport pour mieux les stimuler.

Au Moyen-Orient, dans le cadre du processus de paix, l'objectif a été également de rétablir des relations entre pays voisins en développant une politique de transport appropriée. La définition de quatre corridors prioritaires a été retenue entre les quatre pays participant au processus de paix dans une perspective qui permettrait une adhésion d'autres partenaires : la coopération entre l'Egypte, Israël, la Jordanie et les Autorités Palestiniennes a vocation à s'étendre au Liban et à la Syrie. Cette démarche avait aussi pour but d'intégrer des actions de court terme, (« fast track » projects) dans une vision de long terme où les conflits seraient dépassés ; elle est aujourd'hui stoppée mais différents éléments constitutifs, à savoir la définition de stratégies de transport cohérentes avec les schémas nationaux, la mise en place d'outils d'analyse et d'évaluation et enfin la définition de priorités d'actions au sein de corridors multimodaux, y compris des opérations de facilitation, pourraient être ravivées dès que la volonté politique se manifesterait à nouveau.

Ceci étant la question du Moyen Orient ne se limite pas aux pays du processus de paix, voire à l'ensemble des pays de la façade de la Méditerranée orientale ; l'extension vers les pays du Golfe et au delà dans l'Océan Indien, les relations avec l'Afrique Orientale en dépendent étroitement. Dans cette zone les migrations des populations peuvent aussi faciliter dans des périodes de stabilité politique les interdépendances entre les économies. Une telle situation se retrouve aussi dans l'ensemble de l'Orient méditerranéen où l'ouverture du bloc de l'Est et de l'ex-URSS a ravivé du Nord au Sud de nouvelles circulations d'hommes d'affaires et de main d'œuvre sans que pour autant les tensions soient toutes levées.

2.4 L'orient de la Méditerranée et la Mer Noire : des nouveaux voisinages dans un espaces de transition entre Europe et Asie

La Méditerranée orientale a toujours été un espace difficile à qualifier ; c'est vraisemblablement la raison pour laquelle des cadres institutionnels ont toujours eu des difficultés à s'imposer.

La Méditerranée orientale est d'abord un espace de transit et d'interface. Les voies s'y sont multipliées par terre et par mer entre l'Europe et le Moyen Orient, entre l'Europe et l'Asie ainsi que dans le sens Nord-Sud entre la Russie et le Moyen Orient ou entre la Mer Noire et l'Est Méditerranéen. Mais ni les flux de transit ni les efforts faits pour établir des réseaux par mer, par fer ou par route à travers la Turquie ne suffisent à caractériser cet espace. Les enjeux sont aussi ceux des échanges entre les pays eux-mêmes dans un espace qui intègre les Balkans, les pays riverains de la Mer Noire et l'ensemble Turquie-Iran s'ouvrant lui-même sur le Caucase et l'Asie Centrale.

Aussi il faut noter :

- a) tout d'abord l'ouverture des Balkans et le rétablissement des relations entre les pays de l'ex-Yougoslavie, la Turquie, la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie ; le corridor X en est l'expression qui s'intègre aussi dans les schémas nationaux pour des échanges entre pays voisins.
- b) le développement d'échanges entre les pays du pourtour de la Mer Noire incluant la Turquie et la Grèce qui contribuent à les promouvoir.

Dans le sens Est-Ouest la coopération autour de la Mer Noire amorce la création d'un axe Mer Noire-Mer Caspienne, permettant un lien entre l'Europe, la Turquie et les pays d'Asie Centrale nouvellement indépendants.

- c) l'ouverture aux pays d'Asie centrale et la position de la Mer Caspienne.

Depuis de nombreuses années déjà une entité régionale entre l'Europe et l'Asie, associant la Turquie et l'Iran avait été créée : l'Organisation de Coopération Economique dorénavant ouverte aux pays d'Asie Centrale qui a toujours eu des difficultés à asseoir une autorité réelle. Du temps du bloc communiste ses contacts au Nord étaient limités et depuis la dislocation de l'URSS les tensions entre la Turquie et l'Iran ont réduit ses marges de manœuvre. Devant la faiblesse de sa légitimité politique elle a eu néanmoins le mérite de souligner, de longue date, les enjeux du transport.

Récemment l'Europe est intervenue pour promouvoir le projet TRACECA de « l'ancienne route de la soie » : les infrastructures, la facilitation des transports, l'exploitation et la formation y sont inclus.

Il est vrai que les ressources pétrolières de la Mer Caspienne avivent l'intérêt des grandes compagnies pétrolières et des grands puissances, Etats-Unis, Russie et Chine au niveau mondial, Turquie et Iran au niveau régional. A l'heure actuelle plusieurs routes d'acheminement du pétrole sont possibles à destination de la Chine, de l'Iran et du Pakistan mais surtout à destination de la Mer Noire et de la Méditerranée, par oléoducs et par voie maritime :

- un itinéraire sur territoire russe jusqu'à la Mer Noire avec éventuellement un relais terrestre, toujours par oléoduc pour atteindre la Grèce et éviter d'exposer davantage aux risques de pollution le Détroit du Bosphore ;
- un itinéraire par le territoire turc, plus direct, de l'Azerbaïdjan à la Mer Méditerranée.

Mais l'évacuation du pétrole n'est pas le seul enjeu. Il y a aussi une potentialité forte d'échanges économiques entre pays voisins que les ressources pétrolières attendues peuvent rapidement stimuler. La croissance rapide des échanges entre les pays voisins, en moins de cinq ans, le confirme. Le dynamisme des diasporas turques dans cette zone, les succès qu'elles ont rencontrés sur le territoire russe notamment dans le domaine de la construction en témoignent également.

Des itinéraires ferroviaires sont établis, combinés avec le transport maritime à travers la Mer Noire et la Mer Caspienne, en maintenant plusieurs hypothèses qui s'expliquent en particulier par les tensions existant entre les pays du Caucase, voire entre la Turquie et l'Iran. La

voie routière existe avec passage par la Turquie et la Géorgie en attendant que les relations s'améliorent entre pays voisins et notamment entre l'Arménie et la Turquie.

3. UNE COOPERATION MULTIREGIONALE DANS UN ESPACE EUROPEEN DES TRANSPORTS

La politique des transports a toujours eu pour objectif de faciliter les échanges, renforcer la cohésion, préserver l'environnement.

La logique d'ouverture de l'Europe conduit à embrasser des espaces de plus en plus large : le nombre de membres de la CEMT augmente comme le nombre de candidats à l'adhésion à l'Union Européenne. Ces institutions doivent faire face à de nouvelles responsabilités, et étendent leur champ d'action.

Il est encore difficile de dire quel sera le degré d'intégration des différents pays concernés et quel sera le niveau de coordination des politiques des transports qui par delà la libéralisation des marchés doivent construire des infrastructures et mettre en place des modalités d'arbitrage et de choix pour l'avenir.

En conséquence il n'est pas possible d'avoir une approche unique des besoins et des modalités d'organisation des transports au sein d'espaces régionaux qui s'emboîtent, s'articulent pour former un monde multipolaire avec leurs spécificités, leurs contingences, leur environnement et cadre de vie. L'étude des flux régionaux permet de mieux les comprendre et les resituer dans leur contexte territorial et culturel.

D'où l'idée d'une approche plus flexible mais aussi plus prospective pour laquelle des enseignements peuvent être tirés par des analyses et les expériences précédentes.

3.1 Importance des solutions intermodales : de nouvelles opportunités

Les solutions intermodales associent modes terrestres et maritimes.

Au sein des PETRA les routes maritimes méritent d'être mieux définies, essentiellement dans le prolongement des corridors terrestres. Les ports, les aéroports, les plates-formes terrestres doivent être intégrés dans les réseaux d'infrastructures. La réorganisation de l'éclatement des trafics maritimes, le développement de nouvelles formes d'organisation logistique renforcent l'importance de ces solutions intermodales.

3.2 La multiplication des itinéraires ; la flexibilité des solutions

Cette multiplicité est souvent une réalité comme cela a toujours été le cas pour les routes entre l'Europe et le Moyen Orient : voie maritime par la Grèce et voie terrestre par le Détroit du Bosphore. Durant la guerre de Yougoslavie des itinéraires alternatifs par la Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie, des itinéraires maritimes par l'Italie et la Grèce se sont substitués à la voie qui constitue actuellement le corridor X. L'ouverture de la Russie permet des liens plus directs avec les pays de la Mer Noire, les

pays d'Europe Centrale, les pays de la Baltique, à travers l'Ukraine et la Biélorussie. En Méditerranée occidentale voies maritime et terrestre sont utilisées alternativement. L'intermodalité facilite la multiplicité des itinéraires.

L'accès à l'Asie Centrale fait aussi l'objet de plusieurs projets d'itinéraires par voie terrestre au Nord par la Russie, à travers l'Azerbaïdjan ou l'Arménie, la Mer Noire et la Mer Caspienne pouvant être contournées ou franchies par voie maritime. Les deux mers sont d'ailleurs reliées par une voie fluviale et un canal dans une zone où le transport maritimo-fluvial offre de grandes possibilités sur la mer, la Volga, le Dniepr. Dans un espace où les tensions demeurent, la multiplicité des itinéraires offre plus de garantie pour le maintien des acheminements. En période de stabilité politique cette multiplication stimule la compétitivité des opérateurs.

3.3 La construction de scénarios de long terme ; les perspectives d'avenir

La construction de réseaux, qu'il s'agisse d'infrastructures ou d'organisations commerciales, ne se conçoit que dans des perspectives de long terme dont ont besoin les institutions internationales, les états et les opérateurs.

En Méditerranée les scénarios du Plan Bleu, établis dans les années quatre-vingt, ont fourni un cadre utile pour une politique de long terme engagée sous l'égide des Nations Unies en vue de mieux protéger l'environnement.

Pour les réseaux de transport de tels scénarios sont nécessaires afin que les pays puissent discuter et négocier sur des bases communes : les hypothèses peuvent être suffisamment ouvertes pour intégrer des options politiques différentes. Une telle démarche a été développée dans le cadre du processus de paix et en Méditerranée Occidentale. Dans l'Union Européenne la Commission s'y attache et s'y trouve, de fait, contrainte pour effectuer des évaluations dites « évaluations stratégiques pour l'environnement » (SEA Strategic Environmental Assessments) requises par le Parlement Européen dans la mise en place des réseaux transeuropéens.

Les dispositifs s'affinent, il reposent sur 3 composantes : la définition de stratégies ou de politiques, la mise en place d'outils d'observation et d'analyse, l'identification d'un champ d'application (développement d'un réseau ou d'un corridor par exemple). Dans cette démarche un aspect essentiel est la cohérence entre schémas nationaux et schémas internationaux, et par delà les projets ou politiques étudiés, la compatibilité dans les hypothèses d'environnement socio-économique (environnement externe) ainsi que l'explicitation des hypothèses de politique de transport (scénarios de politique de transport, de libéralisation, d'harmonisation, de tarification et d'investissement).

3.4 La définition d'un cadre institutionnel d'analyse

La définition de scénarios requiert une légitimité pour être acceptée. Souvent les cadres institutionnels sont inadaptés. De tels cadres n'existent pas vraiment pour l'ensemble de la zone méditerranéenne. Ils doivent certainement être repensés en Asie Centrale. Au sein de l'Union Européenne les instances s'organisent dans ce sens pour un espace qui s'élargit aux pays en période de pré-accession. En Méditerranée l'ONU a longtemps joué ce rôle mais plusieurs instances régionales de l'ONU sont concernées et la coordination n'est pas nécessairement assurée. De plus de tels cadres institutionnels doivent rester suffisamment proches des réalités régionales au sens qui leur a été donné dans tous les paragraphes précédents : relation de proximité entre pays.

A une démarche initiée par l'Union Européenne, la CEMT et la CEE-ONU sur les transports et leurs infrastructures, doit aussi répondre une approche plus décentralisée, par grandes zones.

Ce besoin est d'autant plus important que l'espace d'influence de l'Europe s'étend et recouvre une partie des autres continents. Le nombre de pays membres augmente considérablement aussi bien au sein de l'Union Européenne que de la CEMT.

Le contour de ces zones ne doit pas nécessairement répondre à une définition rigide ; elles doivent toujours recouvrir des réalités économiques, géographiques, humaines pour asseoir un minimum d'autorité.

Ainsi la coopération entre pays voisins pourrait être améliorée ; des scénarios établis sur des bases communes et compatibles avec ceux définis à une échelle plus vaste instituant un cadre de référence utile.

Reste dans de nombreux cas à trouver le cadre institutionnel ; quoiqu'il en soit les recherches se consacreront à l'analyse économique, l'impact du transport, aux modes d'évaluation pouvant contribuer utilement à une telle démarche suivant des modalités de fonctionnement propres au monde académique ou en relation étroite avec les institutions de transport en charge d'une telle coopération décentralisée.

BIBLIOGRAPHIE

1. Civilisation matérielle, économie et capitalisme du XIIIe au XVIIIe siècle. Fernand Braudel.
2. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen concernant le « partenariat euro-méditerranéen dans le secteur des transports » - Com (1998) 7 final.
3. The new regionalism in trade policy. Jaime de Melo - Arvind Parragariya - Center for Economic Policy Research - World Bank 1992.
4. Rapport du groupe sur les Tendances du Transport International - C. Reynaud - M. Ollivier-Trigalo - Publ. CEMT-OCDE.
5. 2e rapport du groupe sur les Tendances du Transport International - C. Reynaud - Communication à la Conférence des Ministres - Berlin.
6. INFRAMED - Scénarios prospectifs pour les infrastructures en Méditerranée Occidentale - Projet pour la Commission Européenne.
7. CORRIMED - Corridors prioritaires Est-Méditerranée - Projet pour la Commission Européenne.
8. RETRAMED - Proposition pour un programme de recherche en Méditerranée - Projet pour la Commission Européenne sous coordination INRETS - Juin 1997.
9. Actes du séminaire de Cadarache « Les transports en Méditerranée - Perspectives » - Hermès 1997.
10. Actes du séminaire de Carry-le-Rouet « Les corridors et les réseaux multimodaux en Méditerranée » - INRETS 1998.
11. Communications au séminaire GETRAMED d'Istanbul (Septembre 1998) « Prospective et scénarios de transport : la structure économique et institutionnelle pour améliorer la coopération pour le long terme dans la région ».
12. Application de la méthodologie des corridors pour définir les priorités régionales de transport pour la Méditerranée Occidentale - Gautier Chatelus - Communication GETRAMED - Istanbul 1998.
13. TRACECA (Transport Corridor Europe Caucasus-Asia) European Commission - DGI-A.
14. L'axe Caspienne-Mer Noire - Alain Giroux - Le Courrier des Pays de l'Est - Oct. 1997.

15. La zone de coopération économique de la Mer Noire - Semith Varrer - Le Courrier des Pays de l'Est - Oct. 1997.
16. Les réseaux de transport et l'émergence d'une Eurasie turcophone - La Turquie entre trans-european Motorway et trans-Asian Highway : Mythes et réalités - Stéphane de Tapia - WCTR 98 - Anvers.
17. Migrations internationales et commerce extérieur ; la route turque des Balkans, itinéraire principal et variantes des années 50 à nos jours - Stéphane de Tapia - UMR 7571 - PROTASI/Umr 6588 - Equipe MIGRINTER.
18. Le partenariat Euro-Méditerranée dans les transports - Bilan et perspectives - G. Chatelus - Revue Transport Mars-Avril 1998.
19. Transport et Environnement en Méditerranée - C. Reynaud - Economica 1996.
20. Tendances du transport international et besoins en infrastructure - C. Reynaud et M. Ollivier-Trigalo - CEMT.
21. La Méditerranée aux portes de l'An 2000 - Institut de la Méditerranée - sous la direction de Jean-Louis Reiffers - Economica 1997.

B. ETUDE COMPARATIVE DES ITINERAIRES DE TRANSPORTS DE SURFACE ENTRE L'EUROPE ET L'ASIE

Mr Holger Platz, PLANCO Consulting, Allemagne

1. INTRODUCTION

1.1 Objectif de l'étude

L'étude présentée ci-dessous a été préparée pour le compte de la Commission européenne par PLANCO Consulting GmbH (Allemagne), en collaboration avec High-Point Rendel (Royaume-Uni). Les principaux objectifs visés sont les suivants :

- *Identifier les principaux itinéraires de transports de surface existants et possibles entre l'Europe et l'Extrême-Orient afin d'évaluer leur importance relative et leurs rôles respectifs dans le cadre des échanges entre l'Union européenne et les pays d'Extrême-Orient.*
- *Comparer les avantages et inconvénients de chaque itinéraire eu égard, notamment, à la viabilité économique et à la compétitivité, à la qualité du service, aux contraintes (naturelles, par exemple d'ordre environnemental/saisonnier, ou humaines), à la capacité de transport et aux possibilités de développement futur.*
- *Veiller à ce que le développement des réseaux de transport transeuropéens soit harmonisé et s'assurer qu'il comporte des interconnexions efficaces avec les itinéraires (actuels et futurs) qui seront mis en place sur le continent asiatique.*
- *Evaluer la cohérence et la compatibilité des itinéraires (actuels et futurs) qui seront mis en place sur le continent asiatique avec les grandes orientations nationales des pays d'Europe centrale et orientale en matière de développement des transports.*

La Commission devrait trouver dans cette étude les informations dont elle aura besoin pour façonner la politique de l'Union Européenne des transports de l'avenir et déterminer des actions ultérieures concernant ces liaisons, compte tenu des travaux déjà entrepris au sein d'organismes internationaux tels que la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP-ONU).

1.2 Méthode

1.2.1 Les itinéraires analysés

Itinéraires maritimes

Les itinéraires maritimes suivants ont été évalués :

- Itinéraire passant par le Canal de Suez
- Itinéraire passant par le Cap de Bonne Espérance
- Itinéraire passant par le Canal de Panama
- Itinéraire septentrional (Arctique)

A l'heure actuelle, c'est par le Canal de Suez que transite la quasi-totalité du transport maritime entre l'Europe et l'Extrême-Orient. Il n'existe pas de services appropriés dans les environs du Cap de Bonne Espérance ou sur l'itinéraire septentrional, et le Canal de Panama n'est théoriquement qu'une solution de rechange créée en faisant le lien entre les services Europe - Etats-Unis et Etats-Unis - Extrême-Orient.

Itinéraires ferroviaires

Plusieurs organisations internationales et administrations nationales ont étudié des itinéraires potentiels de transport ferroviaire entre l'Europe et l'Extrême-Orient. Il n'existe pas de tracé définitif des itinéraires possibles. Les principales options suivantes ont été analysées :

- **Le chemin de fer Transsibérien (TSR) :** Cet itinéraire existe depuis très longtemps. Il part de Moscou, comporte des liaisons avec Saint-Pétersbourg sur la côte de la mer Baltique ou l'Europe occidentale, et se termine à Vladivostok, sur la côte orientale russe du Pacifique.
- **Le chemin de fer Transasiatique (Nord) (TAR-N) :** Tous les itinéraires ferroviaires reliant l'Extrême-Orient et l'Europe sont désignés par le terme générique de Chemins de fer Transasiatiques, initialement utilisé par la CESAP-ONU, qui a entrepris des évaluations considérables de ces itinéraires terrestres.
- **Le chemin de fer Transasiatique (Central) (TAR-C) :** Un embranchement du TAR-N évite complètement le TSR, traverse le Kazakhstan au nord de la mer d'Aral et arrive en Europe occidentale par l'Ukraine ainsi que par la Russie. Une comparaison de coûts concernant cet itinéraire est présentée car il s'agit de la liaison la plus courte avec des pays d'Europe orientale tels la Hongrie.
- **Le chemin de fer Transasiatique associé au TRACECA¹ (TAR-TRACECA) :** Bien qu'il ne serve pas encore à acheminer des échanges entre l'Extrême-Orient et l'Europe, le TAR-TRACECA se trouve à une phase de planification relativement avancée. Cet itinéraire s'oriente dans le sens sud-ouest à travers les pays d'Asie centrale après avoir quitté le

1. Le terme TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia) est utilisé ici dans le sens de la définition donnée par le consultant de l'itinéraire du chemin de fer Transasiatique, dans un souci de commodité et de simplicité.

TAR-C, qui franchit la frontière sino-kazakh à Druzhba, pour traverser ensuite la mer Caspienne jusqu'au Caucase, puis la mer Noire. A ce stade, le TAR-TRACECA suit l'un des itinéraires du TRACECA¹ qui relie l'Asie centrale et l'Europe.

Un embranchement du TAR-C s'étend jusqu'au Caucase, en passant par le port d'Aktaou, qui se trouve au Kazakhstan. Cette ligne évite un certain nombre de passages aux frontières en Asie centrale, mais la liaison ferroviaire jusqu'à Aktaou nécessite de lourds investissements.

- **Le chemin de fer Transasiatique (Sud) (TAR-S) :** Le chemin de fer Transasiatique (Corridor Sud) (TAR-S) se dirige vers le sud, en passant par d'autres pays d'Asie centrale, et arrive en Iran, puis traverse la Turquie pour aboutir à Istanbul ou à l'un des ports turcs situés sur la Méditerranée ou la mer Noire. Contrairement au TAR-TRACECA et aux principaux corridors susmentionnés, les infrastructures du TAR-S sont encore inachevées.

En 1995, la CESAP-ONU a organisé une réunion d'experts ad hoc sur les besoins concernant l'itinéraire dit "méridional" du chemin de fer Transasiatique. Celui-ci comprend un tronçon en Indonésie, mais part en fait de Singapour et traverse la Malaisie, la Thaïlande, le Myanmar, le Bangladesh, l'Inde, l'Afghanistan, le Pakistan, l'Iran et le Turkménistan, pour rejoindre l'Azerbaïdjan, d'où il se raccorde à la Turquie, au TRACECA ou aux tronçons septentrionaux du TAR. Etant donné que de grandes parties de cet itinéraire n'existent pas, notamment au Myanmar et en Iran, son rôle ne semble guère significatif pour les liaisons entre l'Europe et l'Asie sur l'itinéraire entre l'Europe et l'Extrême-Orient.

Itinéraires routiers

Divers corridors routiers reliant l'Europe à l'Asie centrale ont été étudiés par la CESAP-ONU². Celle-ci n'a pas encore présenté de corridors couvrant toute la distance entre l'Europe et l'Extrême-Orient. Cependant, certains corridors sont effectivement proposés pour les liaisons routières entre la Turquie à l'ouest et la Chine à l'est, ou le Kazakhstan et la Mongolie au nord et l'Inde, la Malaisie et Singapour au sud³.

A l'occasion du colloque "*International Symposium on Economic Development of the Regions along the New Euro-Asia Continental Bridge*", qui a eu lieu à Pékin en mai 1996, une autre "nouvelle route de la soie" a été approuvée : la route de l'Asie centrale. L'itinéraire proposé part d'Almaty au Kazakhstan, traverse le Kirghizistan, le Tadjikistan, l'Ouzbékistan, le Turkménistan et l'Iran, pour arriver en Turquie, où il rejoint le réseau routier d'Europe occidentale à Istanbul. Après Almaty, il passe par le Kirghizistan vers la Chine, le Pakistan (Karachi) et l'Inde (Delhi, Calcutta).

-
1. Il est à noter que le TRACECA n'est pas constitué d'un seul itinéraire.
 2. Se reporter au projet de rapport de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), Draft Report of Study on Land Transport Corridors between Central Asia and Europe, Bangkok, 1997.
 3. Voir Nations Unies (Dir. de publ.), Asian Highway Route Map. Cette carte indique les itinéraires dont il a été convenu à la réunion du groupe d'experts sur le développement du réseau routier dans les Républiques d'Asie, qui s'est tenu du 31 octobre au 3 novembre 1995, ainsi que sur le développement du réseau routier asiatique qui s'est tenu du 29 novembre au 3 décembre 1993 à la CESAP. Certains des itinéraires indiqués sur la carte sont d'ores et déjà agréés pour le réseau routier asiatique, tandis que d'autres sont des possibilités restant à approuver.

Les corridors routiers sont des combinaisons des principaux itinéraires et liaisons de la route de l'Asie décidés par la CESAP-ONU. Les futurs accords internationaux pourraient déboucher sur le tracé d'itinéraires différents, mais il est peu probable que les conclusions découlant des comparaisons des coûts s'en trouvent sensiblement modifiées :

- Itinéraire septentrional
- Itinéraire ukrainien
- Itinéraire TRACECA
- Itinéraire méridional

1.2.2 Origines / destinations choisies

Les coûts du transport ont été évalués pour les déplacements entre des points précis d'origine et de destination retenus parce ce qu'ils sont situés aux limites de différentes régions ou qu'il s'agit de centres d'échanges. Les points d'origine et de destination (O/D) retenus sont les suivants :

Tableau 1. **Points O/D**

Extrême-Orient	Europe
Tianjin	Göteborg
Pékin	Essen
Canton	Milan
Hong Kong	Debrecen
Singapour	Helsinki
Bangkok	Athènes
(Almaty - sur l'itinéraire)	

1.2.3 Les critères d'évaluation de l'intérêt des différents itinéraires pour l'UE et leur description aux fins de l'évaluation

Nous avons recensé trois séries différentes de critères qui appellent une évaluation à part. Il s'agit de critères commerciaux, économiques et politiques. Les critères *commerciaux* sont ceux qu'applique le marché : ils déterminent dans quelle mesure un itinéraire ou corridor est effectivement emprunté, et donc le succès commercial des services qui y sont assurés. Dans l'ensemble, on ne propose plus de services sur les itinéraires qui ne présentent pas d'attrait commercial, ou bien, s'il en existe encore, ce n'est plus pour longtemps. Certes, avant d'envisager la viabilité commerciale d'un itinéraire, il faut que les infrastructures soient en place, mais l'inverse n'est pas vrai : l'existence matérielle d'un itinéraire ne signifie pas nécessairement que l'on peut y assurer un service commercialement viable.

Les critères *économiques* sont ceux qui aident à déterminer la faisabilité d'un investissement dans un itinéraire, et concernent notamment l'étendue des infrastructures déjà implantées, le trafic qui pourrait y être acheminé et la volonté des usagers de contribuer pleinement à financer son développement. Les coûts et avantages externes associés à la construction et à l'utilisation d'un itinéraire proposé, dont les coûts imposés par la protection de l'environnement, devraient intéresser les pouvoirs publics. Les critères économiques n'influent pas sur les choix des expéditeurs, sauf dans la mesure où les coûts sont répercutés sur les prix.

Les critères *politiques* n'ont pas d'effet sur la viabilité commerciale des itinéraires, et les usagers réels ou potentiels ne sont pas concernés par des considérations de cet ordre, à moins que la puissance publique ne les y contraigne ou ne leur offre des incitations financières à les emprunter. Ainsi, les transporteurs américains ne sont pas autorisés à passer par l'Iran même s'ils le souhaitent, et c'est l'administration américaine qui impose l'itinéraire que doivent suivre les marchandises, alors même que ceux du TRACECA font actuellement l'objet d'améliorations qui devraient encourager leur utilisation.

Nous avons décrit les principaux critères pertinents pour chaque rubrique et établi une échelle qualitative de 1 à 5 pour chaque itinéraire, la signification du classement correspondant étant explicitée dans la description des critères ci-après, qui attribue 5 points aux meilleures situations et 1 aux pires. On peut s'attendre que certains classements évoluent au fil du temps, c'est pourquoi nous avons proposé des classements actuels et futurs dans les évaluations comparatives. Nous avons également présenté des tableaux comparatifs pour les itinéraires Europe/Extrême-Orient et Europe/Asie centrale.

2. RESULTATS

2.1 Comparaison des coûts du transport

- D'une manière générale le transport maritime est le mode de transport le moins onéreux, vient ensuite le transport ferroviaire de fer et enfin la transport routier, qui est invariablement le plus onéreux.
- La seule exception à cette règle est à destination d'Almaty, où le transport ferroviaire est moins onéreux que le transport maritime. Cela est dû au fait que le transport maritime par Bandar Abbas nécessite un trajet terrestre important (il y a en effet 3 500 km entre Bandar Abbas et Almaty). Cependant, selon la destination d'origine européenne l'avantage du chemin de fer sur le transport maritime n'est pas substantielle.
- A l'exception d'Almaty le mode de transport maritime est beaucoup plus intéressant. Par exemple, les coûts du transport ferroviaire par rapport au transport maritime (exprimé en pourcentage) sont les suivant :

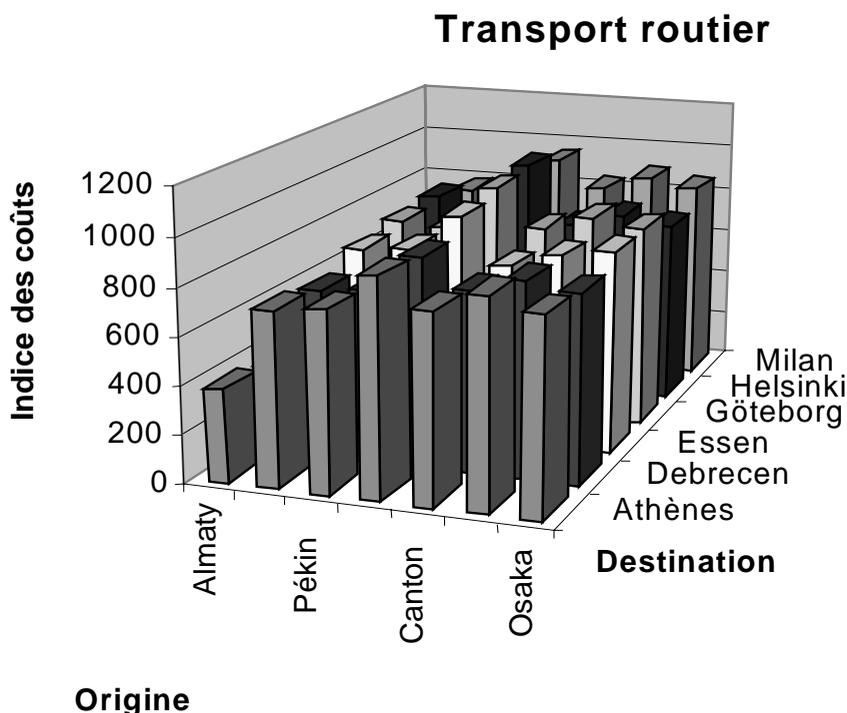
Vers Bangkok	520 %
Vers Pékin	330 %
Vers Jakarta	626 %
Vers Canton	527 %
Vers Manille	439 %
Vers Osaka	476 %

Ainsi, pour que le transport ferroviaire soit plus compétitif au niveau des prix il faudrait que ceux-ci soient réduits de plus de 80 %.

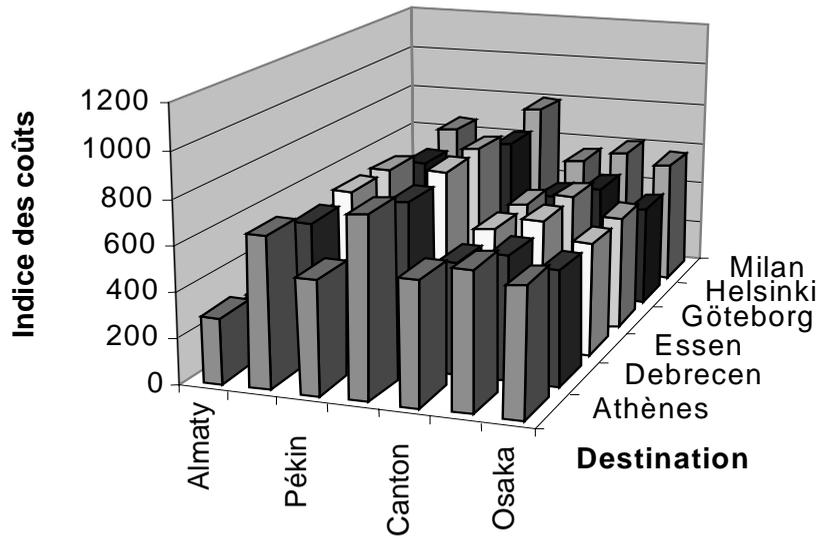
Aux fins de la comparaison, les coûts des transports ferroviaire, routier et maritime entre les origines et destinations retenues sont indexés par rapport à 100, indice qui correspond aux moins coûteux de ces mouvements de fret, c'est-à-dire Essen/Canton :

- Le coût le plus élevé du transport maritime Europe/Extrême-Orient, de Pékin à Debrecen *via* Suez, représente un peu moins de la moitié du coût du transport ferroviaire sur le même itinéraire, et moins de 30 pour cent du coût du transport routier. Pour les transporteurs maritimes, cette paire origine/destination implique, aux deux extrémités, un transport terrestre sur une relativement grande distance, c'est pourquoi les conditions commerciales sont les meilleures (bien qu'extrêmement peu compétitives) pour un transport exclusivement terrestre.
- En ce qui concerne la liaison Europe/Asie Centrale, le rail est le mode le moins onéreux, puisqu'il coûte moins cher même que le transport maritime par Bandar Abbas (auquel s'ajoute un trajet terrestre important). Cependant, l'écart de prix entre les modes n'est pas exagéré et soutient largement la comparaison avec les écarts calculés pour le parcours Europe/Extrême-Orient.
- Le tracé du TAR-TRACECA est l'itinéraire le moins coûteux pour plusieurs liaisons ferroviaires en direction du sud, vers Almaty. Néanmoins, les infrastructures n'existent pas encore, probablement parce que les investisseurs potentiels ne sont pas convaincus qu'il serait emprunté par un trafic suffisant.
- Le transport routier est plus onéreux que le transport maritime à destination d'Almaty, mais il est tout de même utilisé, en particulier sur l'itinéraire du TRACECA et ses ramifications.
- Le TAR-S n'est pas l'itinéraire le moins cher, quels que soient les échanges considérés.

Figure 7. **Résumé des comparaisons des coûts**

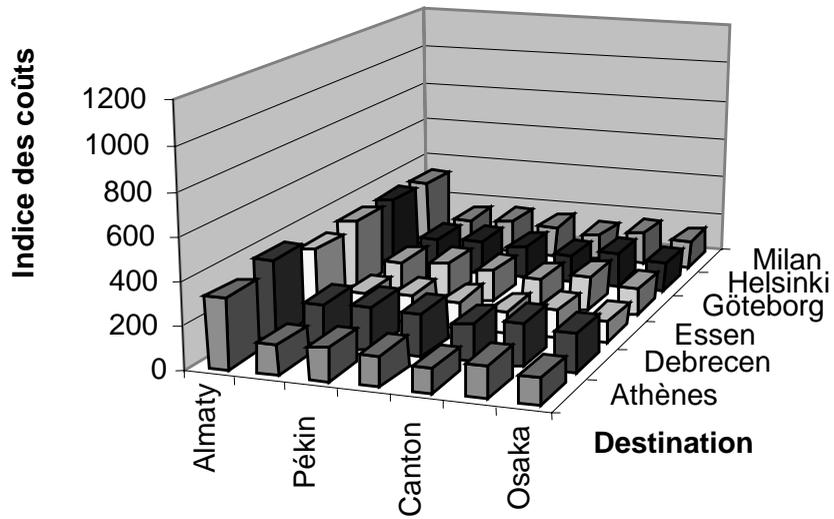


Transport ferroviaire



Origine

Transport maritime, via Suez



Origine

Source : PLANCO Consulting GmbH, 1999.

Transport de containers entre Milan (Italie) et l'extrême Orient: Description des itinéraires

	Milan / Almaty	Milan / Bangkok	Milan / Pékin	Milan / Jakarta	Milan / Canton	Milan / Manille	Milan / Osaka
Via le canal de Suez							
Transport terrestre jusqu'au port	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route
Transport maritime du port d'origine au port principal	Genova / Malte 583 nm	Genova / Malte 583 nm	Genova / Malte 583 nm	Genova / Malte 583 nm	Genova / Malte 583 nm	Genova / Malte 583 nm	Genova / Malte 583 nm
Transport maritime du port principal européen au port principal en Asie	Malte / Bandar Abbas 3 767 nm	Malte / Singapour 6 051 nm	Malte / Hong-Kong 7 475 nm	Malte / Singapour 6 051 nm	Malte / Hong-Kong 7 475 nm	Malte / Hong-Kong 7 475 nm	Malte / Osaka 8 851 nm
Transport maritime du port principal en Asie au port final		Singapour / Bangkok 831 nm	Hong-Kong / Tiangjin 1 361 nm	Singapour / Jakarta 525 nm		Hong-Kong / Manille 632 nm	
Transport terrestre du port final à la destination finale	Bandar Abbas / Almaty 3 500 km	Transport routier local	Tjangjing / Pékin 140 km par la route	Transport routier local	Hong-Kong / Canton 150 km par la route	Transport routier local	Transport routier local
Via le Cape de Bonne Espérance							
Transport terrestre jusqu'au port	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route	Milan / Genova 141 km par la route
Transport maritime du port d'origine au port principal	Genova / Algeciras 847 nm	Genova / Algeciras 847 nm	Genova / Algeciras 847 nm	Genova / Algeciras 847 nm	Genova / Algeciras 847 nm	Genova / Algeciras 847 nm	Genova / Algeciras 847 nm
Transport maritime du port principal européen au port principal en Asie	Algeciras - Bandar Abbas 9 895 nm	Algeciras - Singapour 10 820 nm	Algeciras - Hong-Kong 12 280 nm	Algeciras - Singapour 10 820 nm	Algeciras - Hong-Kong 12 280 nm	Algeciras - Hong-Kong 12 280 nm	Algeciras - Osaka 13 656 nm
Transport maritime du port principal en Asie au port final		Singapour / Bangkok 831 nm	Hong-Kong / Tiangjin 1 361 nm	Singapour / Jakarta 525 nm		Hong-Kong / Manille 632 nm	

	Milan / Almaty	Milan / Bangkok	Milan / Pékin	Milan / Jakarta	Milan / Canton	Milan / Manille	Milan / Osaka
Transport terrestre du port final à la destination finale	Bandar Abbas / Almaty 3 500 km	Transport routier local	Tiangjin / Pékin 140 km par la route	Transport routier local	Hong-Kong / Canton 150 km par la route	Transport routier local	Transport routier local

Coût du transport de containers entre Milan (Italie) et l'extrême Orient en USD/EVP

	Milan / Almaty	Milan / Bangkok	Milan / Pékin	Milan / Jakarta	Milan / Canton	Milan / Manille	Milan / Osaka
Via le canal de Suez							
Transport terrestre jusqu'au port	195	195	195	195	195	195	195
Transport maritime du port d'origine au port principal	508	508	508	508	508	508	508
Transport maritime du port principal européen au port principal en Asie	559	666	784	666	784	784	939
Transport maritime du port principal en Asie au port final		508	482	503		516	
Transport terrestre du port final à la destination finale	3 272	130	194	130	205	130	130
Total	4 534	2 007	2 163	2 002	1 692	2 133	1 772

59

Source : PLANCO Consulting GmbH, 1999.

Comparaison des coûts des itinéraires les moins onéreux pour les modes de transport maritime, ferroviaire et routier (USD/EVP)

De / vers	Almaty	Bangkok	Pékin	Jakarta	Canton	Manille	Osaka
Transport maritime via Suez							
Athènes	4 409	1 870	2 026	1 864	1 555	1 997	1 635
Debrecen	5 145	2 619	2 775	2 613	2 304	2 745	2 384
Essen	4 198	1 671	1 827	1 666	1 356	1 798	1 436
Göteborg	4 620	2 094	2 249	2 088	1 778	2 220	1 859
Helsinki	4 647	2 098	2 254	2 092	1 806	2 225	1 885
Milan	4 534	2 007	2 163	2 002	1 692	2 134	1 772
Rail							
Athènes (itinéraire)	3 858 TRAC	8 926 TRAC	6 799 TSR	10 657 TRAC	7 378 TRAC	8 131 TRAC	7 600 TSR
Debrecen (itinéraire)	3 466 TAR-C	8 214 TAR-N	6 047 TSR	9 944 TAR-N	6 665 TAR-N	7 419 TAR-N	6 849 TSR
Essen (itinéraire)	4 135 TAR-C	8 693 TAR-N	6 030 TSR	10 423 TAR-N	7 144 TAR-N	7 898 TAR-N	6 831 TSR
Göteborg (itinéraire)	4 225 TAR-C	8 782 TAR-N	6 119 TSR	10 513 TAR-N	7 234 TAR-N	7 987 TAR-N	6 921 TSR
Helsinki (itinéraire)	3 299 TAR-C	7 891 TAR-N	5 228 TSR	9 622 TAR-N	6 343 TAR-N	7 096 TAR-N	6 030 TSR
Milan (itinéraire)	4 162 TRAC	8 969 TAR-N	6 803 TSR	10 700 TAR-N	7 421 TAR-N	8 174 TAR-N	7 604 TSR
Route							
Athènes (itinéraire)	5 217 TRAC	9 819 TRAC	10 115 TRAC	12 149 TRAC	10 534 TRAC	11 630 TRAC	10 958 TRAC
Debrecen (itinéraire)	4 895 TRAC	9 497 TRAC	9 793 TRAC	11 827 TRAC	10 211 TRAC	11 038 TRAC	10 635 TRAC
Essen (itinéraire)	5 817 Ukraine	10 466 TRAC	10 715 Ukraine	12 796 TRAC	10 243 TRAC	11 070 TRAC	11 557 Ukraine
Göteborg (itinéraire)	5 857 Ukraine	10 959 TRAC	10 755 Ukraine	13 290 TRAC	11 174 Ukraine	12 000 Ukraine	11 598 Ukraine
Helsinki (itinéraire)	4 809 Ukraine	11 286 Ukraine	9 698 Ukraine	13 616 Ukraine	10 125 Ukraine	10 952 Ukraine	10 549 Ukraine
Milan (itinéraire)	5 937 TRAC	10 539 TRAC	10 835 TRAC	12 869 TRAC	11 254 TRAC	12 080 TRAC	11 678 TRAC
TRAC TRACECA							

Source : PLANCO Consulting GmbH, 1999.

2.2 Points de vue des usagers

La présente section est fondée sur 19 entretiens avec des gestionnaires travaillant pour 13 acteurs clés participant à des échanges qui font l'objet de transports de surface entre l'Europe, l'Extrême-Orient et l'Asie centrale. Cette enquête entendait cerner l'état actuel de ces échanges et leur organisation, et recueillir des avis sur leur évolution possible à l'avenir.

Il est remarquable que trois des principaux transporteurs mondiaux de conteneurs -- Sea-Land Services, Maersk et P&O Nedlloyd -- soient à l'avant-garde des projets de transport terrestre en Asie. Des entretiens ont été effectués auprès de plusieurs gestionnaires ayant des compétences différentes dans ces trois entreprises, ainsi qu'auprès d'un autre grand transporteur de conteneurs -- OOCL, à Shanghai. Ce dernier, dont le siège est à Hong Kong, a pris l'initiative de développer des liaisons ferroviaires intermodales entre la Chine centrale et Hong Kong et participe à des projets ferroviaires dans la République populaire de Chine.

Deux grands transitaires européens ayant des intérêts en Asie -- LEP et Kuehne & Nagel -- ont également fait partie de l'échantillon, de même que le transitaire japonais Jeuro, qui est le plus impliqué dans le transport sur le TSR. Des entretiens ont été réalisés avec Sinotrans -- principal transitaire chinois, le seul jusqu'à une date récente et grand transporteur maritime lui-même --, essentiellement pour savoir si des échanges entre la Chine et l'Europe, ou transitant par la Chine à destination de l'Europe, faisaient l'objet de transports terrestres. Sinotrans a confirmé que ce n'est pas le cas.

Dans cette partie de l'étude figurent les réponses de la Fédération routière internationale, d'un représentant du programme TRACECA à Tbilissi et de Walex, transporteur aérien spécialisé dans les vols à destination de l'Asie centrale. Ce dernier assure deux vols hebdomadaires de passagers, qui transportent également un certain volume de marchandises chargées au départ de Düsseldorf (rarement l'inverse), cette ville étant un important aéroport-pivot pour le fret. Un transporteur tout-cargo Ilyushin, dont l'itinéraire et les destinations varient en fonction de la demande, est également en service. Almaty est la principale destination pour le transport de marchandises et de passagers.

Les compagnies maritimes qui s'efforcent de développer les solutions de transport ferroviaire terrestre ont tendance à commencer là où le réseau en place est le meilleur. Elles ne sont pas vraiment intéressées par le transport routier, mais par les économies réalisables en empruntant un très long trajet ferroviaire à travers le bloc continental asiatique. Néanmoins, elles n'ont pas trouvé jusqu'ici "d'autres possibilités praticables" que le TSR et craignent de devoir attendre que le chemin de fer se développe pour pouvoir proposer les taux de fret appropriés.

Les personnes qui ont répondu à l'enquête ont des préférences en matière d'itinéraires, surtout à partir de l'Europe méridionale, mais leurs avis divergent quant aux modes, entre la route ou le rail. Leur enthousiasme vis-à-vis des itinéraires choisis doit être mis en regard des données sur l'importance relative des échanges partant d'Asie centrale à destination de l'Europe, lesquels sont évalués dans une autre section. Un transitaire a fait observer que "chaque mouvement de fret est une expédition unique, qui dépend de la marchandise, des besoins spécifiques et du volume : il faut souvent deux semaines pour analyser et établir un devis pour les transports les plus difficiles, ce qui entraîne également un coût".

2.2.1 Europe/Asie centrale

A partir de l'Europe septentrionale

Les personnes qui ont répondu à l'enquête se sont accordées à reconnaître que le transport ferroviaire est la seule solution, parce qu'il est plus sûr, plus fiable, ne pose qu'occasionnellement des problèmes en hiver, et ce non tous les ans, tandis que les routes russes sont en très mauvais état à l'est, à peine passables dans les meilleures périodes de l'année (printemps, automne) et impraticables en hiver. Par conséquent, les durées de transport par route sont les mêmes ou plus longues que par rail, et

le chemin de fer offre une meilleure sécurité. Il faudrait de 10 à 14 jours pour transporter un conteneur de 40 pieds de Riga à Almaty et cela coûterait 4 500 dollars. (Selon une autre estimation, le coût du transport d'un conteneur de 40 pieds de Riga à Almaty par rail était "d'environ 10 000 dollars").

De la Suède à Almaty, l'acheminement d'un wagon complet par mer sur remorque jusqu'à Lahti (Finlande), dont la cargaison serait transbordée dans des wagons russes puis transportée par rail en Finlande et en Russie, "pourrait coûter 45 000 couronnes suédoises" -- soit la moitié environ du prix pour un wagon complet de Vladivostok.

A partir du Royaume-Uni et de l'Europe centrale

Faisant valoir que le transport ferroviaire est concrètement en place, un important transitaire britannique a estimé que le transport routier de Londres à Almaty (en prenant pour hypothèse une fréquence de 12 mouvements de fret annuels) coûterait £15 000 par chargement, mais ce coût pourrait être ramené à £12 000 dans des circonstances différentes, par exemple, si un camionneur pouvait trouver un chargement de retour.

Un autre transporteur a également manifesté sa préférence pour le rail, pour les mêmes motifs, et estimé à quelque £2 500 le tarif de transport d'un conteneur de 20 pieds de Londres à Almaty, en passant par Riga et en empruntant les chemins de fer russes. Si un client insiste pour que le transport se fasse par camion, un conducteur turc obtenant un chargement de retour pour se rendre en Turquie ferait sans inconvénient un détour par Almaty au départ de Douvres. Il effectuerait un "parcours terrestre direct" de trois semaines ou plus.

Entre Odessa et Ilychovsk, il y a des liaisons ferroviaires transitant par l'Ukraine, mais Poti est considérée comme étant un itinéraire routier satisfaisant *via* Bakou, bien que la durée du trajet risque d'être plus longue ; en revanche, des difficultés sont signalées vers l'Azerbaïdjan, où les deux principales lignes ferroviaires allant de Poti et Riga à Tbilissi sont détériorées. Le transitaire qui a décrit cet itinéraire a fait savoir qu'il est réellement intéressant pour le mouvement de fret allant du Royaume-Uni à la Géorgie, mais qu'il ne le choisirait pas pour aller ailleurs parce que le trajet du Royaume-Uni à Odessa à lui seul peut prendre 30 jours et qu'il faut une semaine supplémentaire, dangereuse par camion, pour la traversée du Kazakhstan.

A partir de l'Europe méridionale

Les itinéraires partant du sud de l'Europe sont très divers et donnent lieu à un profond désaccord entre les personnes qui ont répondu à l'enquête, lesquelles ont souvent évoqué l'itinéraire qu'elles avaient choisi comme étant le seul possible. Le transport routier est toutefois le mode prédominant, et les divergences de vues concernent surtout les itinéraires.

Sea-Land dispose d'un porte-conteneurs de collecte de 250 EVP assurant un service bimensuel depuis Gioia Tauro jusqu'à Poti, où cette compagnie conseille les autorités locales pour l'aménagement du port. En collaboration avec Maersk, Sea-Land assure une autre liaison hebdomadaire par porte-conteneurs de collecte de Gioia Tauro à Ilychovsk, avec des escales bi-hebdomadaires alternées à Varna et à Novorossiysk. Elle n'est pas responsable des marchandises au-delà de Poti, port où tous ses conteneurs sont dépotés et lui sont rendus, bien que les chargements poursuivent leur route après avoir été transférés sur des camions.

Le transport terrestre qui n'est pas effectué par rail jusqu'à Ilychovsk est généralement acheminé par route sur Odessa. Ce port est un "noyau" pour la plupart des services assurés sur la mer Noire, avec des services de collecte secondaires à destination d'Ilychovsk, de Marioupol et de Poti, chacun de ces ports pouvant être le point de départ du transport terrestre vers l'Asie centrale et Almaty. Il a été signalé que, dans le nord de l'Italie, de nombreux camions s'efforçaient d'obtenir des chargements de retour à destination de l'Ukraine, et consentiraient à faire un détour par Almaty. Ils pourraient emprunter l'itinéraire Poti-Bakou-mer Caspienne, qui a été qualifié d'"itinéraire exclusivement routier dont le maillon le plus faible est le ferry partant de Bakou". Nous n'avons trouvé aucun transitaire dont les camions empruntent cet itinéraire du TRACECA, mais Sea Containers transfère le chargement de ses conteneurs sur des camions qui poursuivent leur route à travers le Caucase, et comme on constate qu'une bonne part du volume croissant de marchandises transitant par Poti suit la voie terrestre après la Géorgie, il y a lieu de penser que certains l'empruntent.

Un grand transitaire italien affirme que le transport routier terrestre à travers la Slovaquie, et à l'intérieur de la Russie par le nord de la mer Noire et de la mer Caspienne, est toujours emprunté à destination de l'Asie centrale, malgré la possibilité de suivre, dans un premier temps, un itinéraire mer-terre par la mer Noire. La durée du transport jusqu'à Almaty serait de 25 jours et le tarif, variable selon les saisons, se situerait entre 15 et 20 millions de liras par camion, niveau élevé compte tenu de la probabilité d'un retour à vide. On ne signale aucun problème jusqu'en octobre ou novembre, mais les routes en Russie sont généralement bloquées par 2 mètres de neige en décembre et janvier.

2.2.2 Extrême-Orient/Asie centrale

La totalité du trafic à destination d'Almaty provenant de tout l'Extrême-Orient emprunte l'itinéraire maritime passant par Bandar Abbas, à l'exception de celui des transporteurs américains. Les taux de fret maritime y sont plus élevés que pour le nord de l'Europe, mais l'itinéraire est tout de même intéressant pour les expéditeurs. A partir de Djakarta, le taux de fret est légèrement plus bas qu'au départ du Japon parce que la distance est plus courte. Au-delà, le transport s'effectue généralement par camion.

On observe toutefois qu'un certain volume du trafic est transporté par voie terrestre *via* Druzhba. Au cours des 33 premières semaines de 1997, le volume du trafic transfrontière a représenté 18 000 EVP (dans les deux sens). Il s'agit, en majeure partie, du transport de voitures entièrement démontées par trains-blocs de conteneurs transitant par la Chine à destination d'usines d'assemblage situées en Asie centrale, notamment en Ouzbékistan. Ces conteneurs de pièces détachées reviennent de l'Ouzbékistan chargés de coton. Il est concevable d'acheminer les conteneurs jusqu'en Europe orientale -- un seul exemple a été cité, mais sans confirmation, concernant des produits de consommation destinés à la communauté chinoise de Budapest.

Le fret coréen est regroupé au port de Lianyungang, au nord de Shanghai, qui dispose d'un service de collecte régulier à partir de Pusan et parfois à partir du Japon, et qui est le seul port où est autorisé le trafic en transit -- ce n'est pas le cas à Shanghai.

Néanmoins, ce trafic passe pour être exposé à des risques. L'une des personnes ayant répondu à l'enquête a déclaré que Daewoo achemine désormais une partie de ses conteneurs de retour par Bandar Abbas et qu'il envisage d'emprunter l'itinéraire du TRACECA passant par Poti pour aller en Corée. Il y a toutefois peu de chances qu'un expéditeur choisisse un itinéraire pour l'aller et un autre pour le retour à cause des déficits d'équipement des lignes ferroviaires et maritimes : cette affirmation met cependant en lumière la concurrence bien réelle que le transport maritime fait à l'itinéraire terrestre.

Les services de collecte sont essentiellement assurés par conteneurs, mais certaines marchandises sont transportées de façon classique ou sous couvert de projets ; en outre, les cargaisons allant du Japon à la Chine occidentale qui ne sont pas en transit sont acheminées dans des conteneurs non réutilisables. Un train-bloc de 30 à 50 wagons part tous les 10 jours et est accroché à d'autres trains pour le transport vers l'ouest à longue distance. La durée du trajet jusqu'à la frontière du Kazakhstan depuis le point d'arrivée à Lianyungang est de 30 à 40 jours, selon qu'un train vienne de quitter le port ou non -- la fréquence est de 10 jours.

Il n'y a pas d'autre trafic en transit qui entre en Chine en provenance de l'Asie du Sud-Est par rail. Tout le fret de Hong Kong à destination de la Chine occidentale doit passer par Guangdong et être présenté en tant que marchandises d'origine nationale à la société de chemins de fer en raison de la vigueur relative du dollar de Hong Kong, mais ce ne sera peut-être plus nécessaire après le réajustement de la monnaie et des tarifs du 1er août 1997.

Les transitaires estiment que l'option du transport terrestre par rail n'est pas fiable à partir de la Chine. Le changement d'écartement des voies à la frontière chinoise peut entraîner des retards prolongés : même les trains de voyageurs sont retardés de six heures au minimum, or les trains de marchandises sont moins prioritaires et risquent d'être retardés beaucoup plus longtemps. Le réseau ferroviaire de l'Etat "fonctionne à sa propre convenance, comme l'armée. Si l'on n'a qu'un ou deux conteneurs à expédier, il faut d'abord faire une réservation de fret. Ensuite, il faut attendre que le nombre de conteneurs ayant fait l'objet de réservations de fret soit suffisant pour constituer un train. Enfin, on est prévenu de l'endroit où il faut expédier les conteneurs pour qu'ils puissent être regroupés. Ils peuvent être collectés dans tout le sud-est du pays, de Canton à Shanghai. C'est alors seulement que le train peut partir".

Un service spécial direct transfrontalier relie Canton à l'Ouzbékistan en deux semaines pour l'entreprise Du Pont ; il a été signalé que le Ministère des communications y attache la plus haute priorité et que les trains sont accompagnés de soldats en armes en raison des dangers chimiques qui y sont associés.

2.3 Résumé de l'évaluation des différents corridors

Les résultats de l'évaluation qualitative effectuée par le consultant des principaux itinéraires en concurrence sont présentés ci-après. Cette évaluation, exclusivement qualitative, repose sur le regroupement de toutes les recherches menées, sans toutefois attribuer une importance relative particulière aux différents critères. Elle permet cependant, estime-t-on, de se faire une idée globale des avantages et des inconvénients des différents modes et itinéraires considérés.

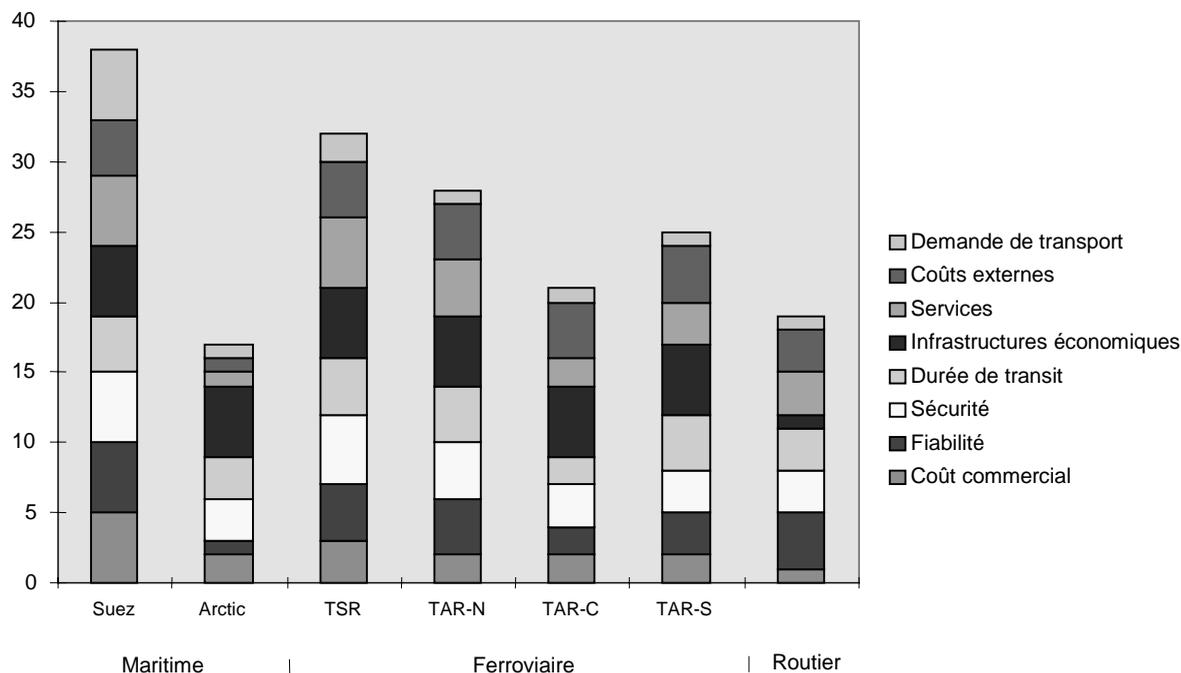
Europe/Extrême-Orient

Une évaluation résumée des différents itinéraires et modes pour le transport de marchandises entre l'Europe et l'Extrême-Orient, compte tenu des critères expliqués plus haut, permet de tirer les conclusions suivantes :

- Le transport maritime par l'itinéraire *via* Suez est le mode optimal pour le transport des échanges en conteneurs entre l'Extrême-Orient et l'Europe, et il le restera.
- L'itinéraire maritime par l'Arctique est le plus mal placé et le demeurera.

- Malgré des possibilités importantes d'amélioration du TAR-N, du TAR-C et du TAR-S, le TSR est la meilleure solution de transport ferroviaire et le restera (mais elle est toujours beaucoup moins satisfaisante que l'itinéraire maritime).
- En dépit des améliorations du réseau routier, ce mode n'est que légèrement plus avantageux que l'option maritime par l'Arctique.

Figure 8. Récapitulation de l'évaluation des différents itinéraires et modes de transport (situation future) : Europe/Extrême-Orient



40 = Maximum qu'il est possible d'atteindre au total (situation optimale)

Tableau 2. Evaluation des différents itinéraires de transport entre l'Europe et l'Extrême-Orient

Mode	Maritime		Ferroviaire				Routier
Itinéraires	Suez	Arctique	TSR	TAR-N	TAR-C	TAR-S	
Actuel	38	15	27	19	13	16	14
Futur	38	17	32	28	21	25	19

40 = Maximum qu'il est possible d'atteindre au total (situation optimale)

Détail de la situation actuelle

<i>Mode</i>	<i>Maritime</i>		<i>Ferroviaire</i>				<i>Route</i>
	Suez	Artic	TSR	TAR-N	TAR-C	TAR-S	
<u>Commercial</u>	5	2	3	2	2	2	1
Coût							
Régularité	5	1	3	2	1	2	2
Sécurité	5	3	4	3	2	2	1
Temps de transit	4	3	3	2	1	2	2
<u>Economique</u>	5	3	4	3	1	2	1
Infrastructure							
Services	5	1	4	2	1	1	3
Coûts externes	4	1	4	4	4	4	3
Demande de transport	5	1	2	1	1	1	1
Total	38	15	27	19	13	16	14

5 = situation la meilleure, 1 = situation la moins bonne, 40 = Maximum qu'il est possible d'atteindre au total

Détail de la situation future

<i>Mode</i>	<i>Maritime</i>		<i>Ferroviaire</i>				<i>Route</i>
	Suez	Artic	TSR	TAR-N	TAR-C	TAR-S	
<u>Commercial</u>	5	2	3	2	2	2	1
Coût							
Régularité	5	1	4	4	2	3	4
Sécurité	5	3	5	4	3	3	3
Temps de transit	4	3	4	4	2	4	3
<u>Economique</u>	5	5	5	5	5	5	1
Infrastructure							
Services	5	1	5	4	2	3	3
Coûts externes	4	1	4	4	4	4	3
Demande de transport	5	1	2	1	1	1	1
Total	38	17	32	28	21	25	19

5 = situation la meilleure, 1 = situation la moins bonne, 40 = Maximum qu'il est possible d'atteindre au total

Source : PLANCO Consulting GmbH, 1999.

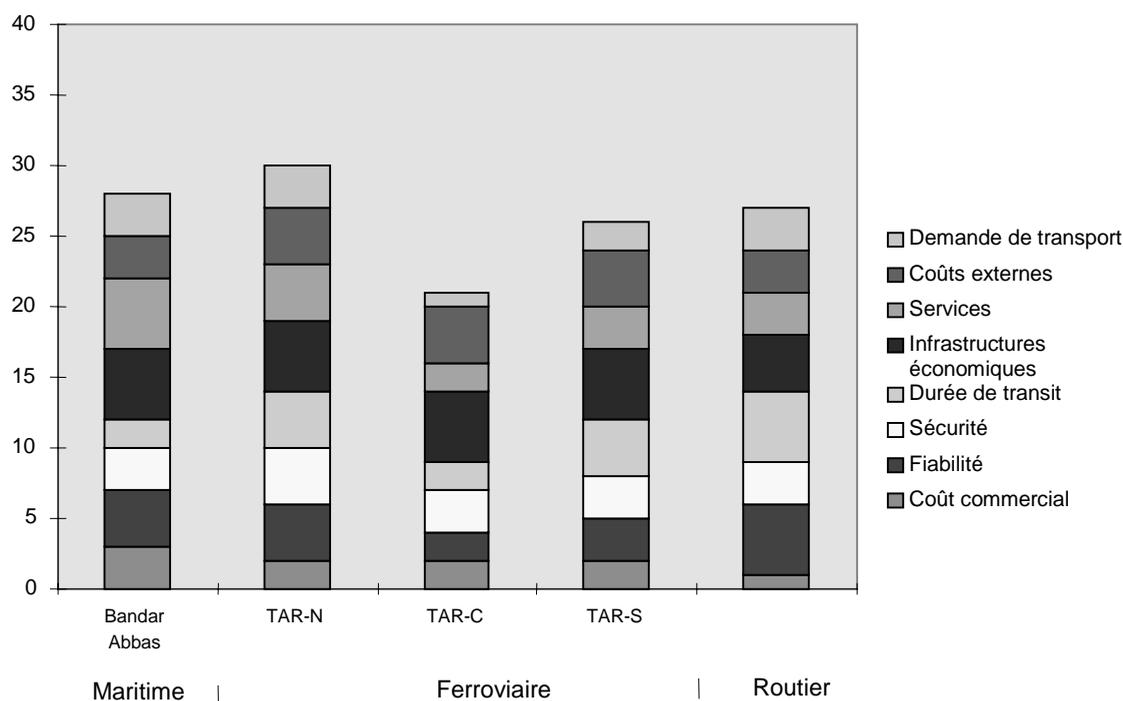
Europe/Asie centrale

L'évaluation détaillée des itinéraires et des modes pour la liaison entre l'Europe et l'Asie centrale révèle que :

- L'itinéraire maritime par Bandar Abbas, l'itinéraire ferroviaire TAR-N et l'itinéraire routier se classent dans des positions très proches les unes des autres, en fonction de la paire précise origine/destination.
- Néanmoins, toutes les offres sont de qualité inférieure à celle de l'itinéraire maritime par Suez pour le trafic avec l'Extrême-Orient.

- Le TAR-N pourrait devenir le mode et l'itinéraire le plus important.
- Malgré les améliorations notables apportées au TAR-S et au TAR-C, ces itinéraires ferroviaires ne soutiendront pas la comparaison avec le TAR-N ou le transport maritime passant par Bandar Abbas.
- En fait, sur ces marchés, aucune solution ne sera aussi efficace que la route -- qui, bien entendu, comprend les itinéraires du TRACECA.

Figure 9. Récapitulation de l'évaluation des différents itinéraires et modes de transport (situation future) : Europe-Asie centrale



40 = Maximum qu'il est possible d'atteindre au total (situation optimale)

Source : PLANCO Consulting GmbH, 1999.

Tableau 3. Evaluation des différents itinéraires de transport entre l'Europe et l'Asie centrale

Mode	Maritime		Ferroviaire			Routier
	Bandar Abbas	TAR-N	TAR-C	TAR-S	TAR-S	
Total	26	24	13	17	22	
Total	28	30	21	26	27	

40 = Maximum qu'il est possible d'atteindre au total (situation optimale)

Détail de la situation actuelle

<i>Mode</i>	<i>Maritime</i>	<i>Ferroviaire</i>			<i>Routier</i>
Critère de définition d'un itinéraire	Bandar Abbas	TAR-N	TAR-C	TAR-S	
<u>Commercial</u>	3	2	2	2	1
Coût					
Régularité	4	3	1	2	4
Sécurité	3	3	2	2	1
Temps de transit	2	3	1	2	4
<u>Economique</u>	4	3	1	2	3
Infrastructure					
Services	4	3	1	1	3
Coûts externes	3	4	4	4	3
Demande de transport	3	3	1	2	3
Total	26	24	13	17	22

5 = situation la meilleure, 1 = situation la moins bonne, 40 = Maximum qu'il est possible d'atteindre au total

Détail de la situation future

<i>Mode</i>	<i>Maritime</i>	<i>Ferroviaire</i>			<i>Routier</i>
Critère de définition d'un itinéraire	Bandar Abbas	TAR-N	TAR-C	TAR-S	
<u>Commercial</u>	3	2	2	2	1
Coût					
Régularité	4	4	2	3	5
Sécurité	3	4	3	3	3
Temps de transit	2	4	2	4	5
<u>Economique</u>	5	5	5	5	4
Infrastructure					
Services	5	4	2	3	3
Coûts externes	3	4	4	4	3
Demande de transport	3	3	1	2	3
Total	26	24	21	26	27

5 = situation la meilleure, 1 = situation la moins bonne, 40 = Maximum qu'il est possible d'atteindre au total

Source : PLANCO Consulting GmbH, 1999.

3. RECOMMANDATIONS

Extrême-Orient

1. L'UE ne devrait pas engager de dépenses publiques, de quelque nature qu'elles soient, en vue de poursuivre d'éventuels objectifs concernant le transport des échanges entre l'Europe et l'Extrême-Orient. Il n'y a pas de problème à traiter.
2. Un prolongement des corridors de transport paneuropéens ou du réseau paneuropéen de transport n'est pas à envisager au-delà d'Almaty pour les transports en relation avec l'Europe.

Asie centrale/Caucase

Il se peut qu'il y ait un intérêt économique pour L'UE à engager de dépenses publiques pour atteindre d'éventuels objectifs concernant le transport des échanges entre l'Europe, le Caucase et l'Asie centrale. Cependant, un tel intérêt économique est limité car il existe des itinéraires de transport alternatifs à des coûts comparables (y compris le transport maritime *via* Bandar Abbas), avec des volumes de marchandises faibles. Ainsi, il faudrait procéder au préalable à une étude de marché ou à une évaluation financière complète. Il conviendrait d'entreprendre un examen détaillé des itinéraires spécifiques seulement après avoir déterminé la viabilité potentielle des projets, à l'aide d'estimations indicatives du coût probable.

3. Ces études de marché et évaluation financière complète démontreront sans aucun doute que seules des demandes régionales de transport peuvent justifier de tels investissements.
4. Compte tenu de leurs richesses pétrolières, des pays comme le Kazakhstan deviendront des partenaires commerciaux de plus en plus souhaitables, ce qui justifie l'intérêt que porte l'UE à la région et pourrait conférer une raison d'être politique et économique au soutien accordé à des projets relatifs aux transports, sous une forme ou une autre.
5. Le soutien de l'UE ainsi justifié devrait être axé, en premier lieu, sur l'amélioration du cadre dans lequel s'inscrit l'exploitation des transports -- pour surmonter les obstacles juridiques, douaniers, bureaucratiques, culturels et organisationnels, ainsi que les problèmes de passage aux frontières -- et il faudrait faire en sorte que les investissements soient consacrés aux infrastructures à condition que des progrès soient accomplis en la matière.

C. TRANSPORTS ENTRE L'EUROPE ET L'ASIE AVEC UN ACCENT PARTICULIER MIS SUR LE CHEMIN DE FER

Document préparé avec l'aimable assistance des Chemins de fer Nationaux Polonais (PKP)

1. INTRODUCTION

1.1 Situation économique

Le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace progressivement de l'ouest vers l'est : depuis la constellation Europe-Etats-Unis, centrée sur l'Atlantique, vers la région Asie-Pacifique/Océan indien, où vit la majorité de la population mondiale. Dans un avenir prévisible, cette région demeurera l'un des principaux moteurs de la croissance et du développement de l'économie mondiale. L'Asie exercera une influence croissante sur l'avenir économique de l'Europe, son premier fournisseur d'équipement industriel et d'autres biens d'investissement nécessaires à son développement. La crise actuelle du système financier mondial, qui met en relief la nécessité de réorienter les flux financiers vers l'économie réelle, matérielle, aura en bout de ligne pour effet d'accroître encore davantage le poids économique de l'Asie, et de la Chine en particulier, lorsque la croissance aura retrouvé des bases plus solides.

Cette situation influencera profondément l'avenir économique de l'Europe, notamment celui de la Russie, qui constitue un pont entre l'Asie et l'Europe, et les corridors de transport entre les deux continents joueront un rôle crucial. Compte tenu des distances en jeu, l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire dans ces corridors revêt une importance particulière.

Les corridors ferroviaires du pont terrestre euro-asiatique peuvent constituer un moyen de transport très efficace et concurrentiel ouvrant à l'Europe l'accès aux marchés de l'Asie centrale, orientale et méridionale, et être un puissant levier pour le développement économique intégré de l'ensemble de l'espace économique euro-asiatique. Non seulement ces corridors assurent des services de transport pour les marchés existants, mais ils devraient également contribuer de façon décisive à l'expansion des marchés, notamment en permettant un accès direct et plus aisé aux immenses régions de l'intérieur de l'Asie. La majorité des principales villes eurasiennes sont desservies par les grandes lignes et des embranchements du réseau de corridors ferroviaires euro-asiatiques. Tous les gouvernements de la région soulignent le rôle de ces corridors, qui favorisent la croissance en stimulant l'activité économique sur les territoires qu'ils traversent.

1.2 Le contexte politique

De nombreuses conférences et réunions internationales de chefs de gouvernement ont été consacrées au développement des liaisons de transport euro-asiatiques ces dernières années.

Les récents contacts entre le Japon et la Chine illustrent bien les nouvelles tendances de la coopération économique euro-asiatique. Pendant la visite officielle du Président de la République populaire de Chine au Japon en novembre 1998, les deux pays sont parvenus à dégager une vision commune quant au resserrement de leur coopération à l'aube du XXIème siècle. Les deux parties sont d'avis que le projet de pont terrestre euro-asiatique, qui relie l'Asie orientale à l'Europe en passant par l'Asie centrale, est un facteur de paix et de stabilité pour l'ensemble du continent. Convaincus de la nécessité de renforcer l'infrastructure de transport depuis l'Asie orientale jusqu'à l'Asie centrale, les deux gouvernements ont confirmé qu'ils encourageraient la coopération dans ce domaine et ont rendu publique la « Déclaration conjointe Japon-Chine sur l'établissement d'un partenariat d'amitié et de coopération pour la paix et le développement ». Ce qu'il est convenu d'appeler le « second pont terrestre euro-asiatique », c'est-à-dire la ligne de chemin de fer qui relie le port de Liangungang (Chine orientale) au Kazakhstan via le centre et le nord-ouest de la Chine et se prolonge jusqu'en Europe par la Russie, occupe une place très importante dans la politique de développement interne et la politique étrangère de la Chine.

Autre exemple, la Pologne a proposé la signature d'une Déclaration conjointe concernant le pont terrestre euro-asiatique lors d'une réunion de groupe d'experts qui s'est tenue en septembre 1996 afin de développer le transport ferroviaire entre l'Europe centrale et orientale, le Belarus, la Russie, le Kazakhstan et la Chine.

Dans le cadre de divers accords avec les pays voisins, la Commission européenne a pris dans ce domaine plusieurs initiatives qui concernent quatre groupes de pays – les pays d'Europe centrale, les nouveaux Etats indépendants, les pays de l'EEE et la Suisse, et les pays du bassin méditerranéen – et visent à promouvoir l'interconnexion du réseau de transport transeuropéen de l'Union avec les réseaux de ces pays. En 1998, la Commission a lancé le projet TRACECA – corridor de transport Europe-Caucase-Asie – en coopération avec les gouvernements de la région. Ce projet, qui bénéficie d'une contribution financière de l'Union, a pour but de stimuler le développement des transports sur les itinéraires entre l'Europe et l'Asie via le Caucase.

La CEE-ONU prépare actuellement l'élargissement des accords AGC, AGTC et AGR afin de couvrir les pays membres des Caucases et de l'Asie centrale. Elle coopère également avec la CESAP-ONU (Commission Economique et Sociale pour l'Asie et le Pacifique) afin d'établir un programme conjoint axé sur le développement des liaisons de transport euro-asiatiques, en prenant en compte les accords cités plus hauts et le projet ALTID de la CESAP, qui analyse les itinéraires selon le trafic observé et prévu.

Sont énumérées ci-dessous quelques-unes des principales conférences consacrées aux liaisons de transport ferroviaire euro-asiatiques ces dernières années :

- TRACECA — Session de travail commune sur la coordination et le développement du corridor de transport Europe-Caucase-Asie (1993).
- Conférence sur la remise en état de la « Route historique de la soie », Sommet international TRACECA (7-8 septembre 1998, Bakou).
- Réunion de la Commission II de l'OSJD concernant l'élimination des entraves aux services ferroviaires lors des passages aux frontières, notamment lorsqu'il faut passer du règlement SMGS au règlement CIM (1996).
- Symposium international sur le développement économique de la nouvelle zone du pont terrestre euro-asiatique (1996).
- Sommet transeurasien sur la politique des transports et des échanges (1997).
- Conférence transeurasienne tenue à Almaty, Kazakhstan (20-23 mai 1997).

- Deuxième conférence internationale Transeurasie 98, tenue à Almaty (19-20 mai 1998).
- Troisième Conférence paneuropéenne sur les transports, Helsinki (juin 1997).
- Conférence euro-asiatique internationale sur les transports, Saint-Petersbourg (12-13 mai 1998).
- Conférence Internationale des Ministres des Transports des pays TRACECA et BESEC, Tbilisi, Avril 1997.
- Séminaire de la CEMT : “Nouveaux courants d’échanges : nouvelles exigences pour les transports”, Antalya (22 octobre 1998).

La CEE/ONU prépare une analyse des résultats de ces conférences mais quelques conclusions qui en ressortent peuvent déjà être identifiées. On semble s’entendre sur le principe selon lequel toute stratégie visant à stimuler le transport ferroviaire entre l’Europe et l’Asie devrait principalement reposer sur l’amélioration des services et de la fiabilité, et sur le renforcement de la confiance que le rail inspire aux expéditeurs. Il est peu probable qu’un simple raccourcissement des temps de parcours suffise pour attirer le trafic des itinéraires maritimes concurrents. Il importe davantage de réduire l’incertitude qui caractérise actuellement de nombreux itinéraires ferroviaires de la région, afin de garantir le respect des dates de livraison contractuelles. A cet égard, la convergence des législations et réglementations nationales des transports ainsi que l’élargissement des accords internationaux pertinents revêtent une importance primordiale.

1.3 Volume et nature des marchandises transportées

En 1994, la valeur des échanges¹ entre l’Union Européenne et l’Extrême-Orient (Japon, Corée, Chine, Mongolie) a dépassé 180 milliards de dollars EU et celle des échanges de l’Union avec l’Asie centrale (Russie et anciennes républiques de l’Union Soviétique), 47 milliards de dollars. Les marchandises en vrac – essentiellement pétrole, minerais et produits chimiques – étaient transportées par voie maritime, par oléoduc ou par chemin de fer. Les principales marchandises qui n’étaient pas expédiées en vrac étaient les suivantes : produits alimentaires, animaux vivants, tabac, boissons, matières grasses animales et végétales, machines et équipement de transport, et produits manufacturés divers. Elles étaient transportées par chemin de fer ou par camion, mais sont de plus en plus conteneurisées.

Entre 1989 et 1994, le volume des échanges entre l’Europe et les pays asiatiques a augmenté comme suit :

- Le pondéreux est passé de 158 à 178 millions de tonnes (+13 %).
- Le non-pondéreux, de 95 à 118 millions de tonnes (+24 %).

Au total, les échanges sont passés de 235 à 296 millions de tonnes. Les importations ont dépassé de beaucoup les exportations, pour représenter 80 % du total des échanges en 1994, augmentant de 30 millions de tonnes (17 %), contre 12 millions de tonnes (24 %) pour les exportations. S’agissant des pondéreux, la croissance la plus rapide a concerné les échanges entre l’Union Européenne et la Russie, essentiellement de pétrole et de gaz.

1. Données de l’OCDE (1998) et de PLANCO Consulting GmbH.

2. AMENAGEMENT DES RESEAUX FERROVIAIRES EURO-ASIATIQUES

Etant donné l'importance croissante de l'Asie pour l'avenir économique de l'Europe, les investissements européens dans les infrastructures, et notamment le rail, devront être envisagés de plus en plus dans une optique euro-asiatique. La montée en puissance de la Chine dans l'économie mondiale fera apparaître encore plus nettement l'importance du pont terrestre euro-asiatique.

L'Union Européenne est déjà convenue d'étendre les réseaux transeuropéens de transport à 10 corridors paneuropéens Crète/Helsinki sur le territoire des pays d'Europe centrale et orientale. Les corridors suivants revêtent un intérêt particulier pour les itinéraires Europe-Asie :

- Corridor n° 2 : Berlin – Varsovie – Minsk – Moscou – Nijni Novgorod.
- Corridor n° 3 : Berlin/Dresde – Wrocław – Katowice – Cracovie – Lviv – Kiev.
- Corridor n° 4 : Berlin – Prague – Budapest – Constanta / Vidin – Sofia – Thessalonique / Istanbul.
- Corridor n° 5 : Venise – Trieste/Koper – Ljubljana – Budapest – Oujgorod – Lviv – Kiev.
- Corridor n° 9 : Helsinki – Saint-Pétersbourg – Moscou – Kiev – Chisinau – Bucarest – Dimitrovgrad – Alexandroupoli.

Ces corridors s'intègrent dans les différents axes Europe-Asie :

- Itinéraire transsibérien : Moscou – Ekaterinbourg – Novosibirsk – Vladivostok/Ulan Bator-Pékin.
- Itinéraire transasiatique nord : Kiev/Moscou – Tchélyabinsk – Druzhba – Alashan Kou – Liangungang.
- Itinéraire transasiatique central : Kiev – Volgograd – Almaty – Aktogay – Druzhba – Alashan Kou – Liangungang.
- TRACECA : Constanta/Varna – Illichevsk - Poti/Batumi – Bakou – Tashkent – Almaty – Aktogay – Druzhba – Alashan Kou – Liangungang.
- Itinéraire transasiatique sud : Istanbul – Ankara – Tabriz – Téhéran – Meched – Serakhs – Tashkent – Almaty – Aktogay – Druzhba – Alashan Kou – Liangungang.

Il y a changement d'écartement des voies aux frontières suivantes : Pologne-Bélarus, Slovaquie/Hongrie-Ukraine, Russie-Chine, Mongolie-Chine, Kazakhstan-Chine, Iran-Turkménistan.

Le chemin de fer transsibérien est la ligne commerciale de fret la plus ancienne entre l'Europe et l'Extrême-Orient. Deux autres axes transasiatiques -- Nord et Centre -- sont en place depuis 1992, date à laquelle a été inaugurée à la gare de Druzhba le raccordement des réseaux ferrés du Kazakhstan et de la Chine. Le corridor TRACECA et l'itinéraire transasiatique sud sont opérationnels, et des investissements sont prévus pour accroître leur capacité.

Description des lignes du pont terrestre euro-asiatique

Le **chemin de fer transsibérien** relie Moscou à Vladivostok via Yaroslav, Ekaterinbourg et Khabarovk. Un bac assure la liaison entre Vladivostok et Niigata sur la côte ouest du Japon. De Nakhodka (Vladivostok) à Moscou, le transsibérien est à double voie et électrifié sur toute sa longueur (10 000 km). Il a une capacité de transport de fret de 100 millions de tonnes par an. Le transsibérien a déjà démontré dans le passé qu'il pouvait être une liaison de transport commercialement viable entre l'Europe et le Pacifique, y compris le Japon. Il est appelé à regagner de l'importance dans l'avenir.

En avril 1988, dans le cadre d'un projet conjoint CESAP-ONU/OSJD, le potentiel de développement de nouveaux services sur l'axe transsibérien a été mis en évidence par un trajet de démonstration d'un train de conteneurs, qui a franchi la distance de 10 500 km séparant le port de Nakhodka (sur le Pacifique) de Moscou, via Brest (frontière Bélarus-Pologne) en 8 jours et 21 heures, soit un temps de transport d'une vingtaine de jours de moins que le trajet maritime correspondant entre l'Asie de l'Est et l'Europe.

Le **chemin de fer transasiatique nord (second pont terrestre euro-asiatique)** relie le port de Liangungang (Chine orientale), via le centre et le nord-ouest de la Chine, au Kazakhstan et à l'Europe via la Russie. Après l'achèvement du dernier tronçon entre Urümchi et la frontière kazakhe, en 1990, la ligne de 10 900 km reliant Liangungang à Rotterdam a été mise en service en 1992.

Depuis, d'importantes améliorations ont été apportées au tronçon de 4 150 km de cette ligne qui se trouve en Chine, notamment le doublement de la voie sur la plus grande partie du trajet (89 %) et la poursuite de l'électrification (actuellement 29 % de la ligne). Les provinces chinoises que traverse cette ligne coordonnent leurs politiques d'investissement pour développer des projets d'infrastructure, d'exploitation minière, de production industrielle et d'aménagement urbain le long du pont terrestre, et des liaisons ferroviaires permettent d'atteindre tous les principaux ports et villes du pays. Le second pont terrestre fait 2 500 km de moins que le transsibérien et 10 500 km de moins que le trajet maritime de 22 000 km. Il est vu à long terme non pas comme un concurrent du transsibérien, mais comme un itinéraire complémentaire. Une fois surmontée la crise économique actuelle, la capacité de ces deux grandes lignes devrait être pleinement utilisée.

Le **chemin de fer transasiatique central** emprunte une route passant plus au sud par le Kazakhstan à partir de Duzhba, pour rejoindre Almaty, puis l'Ukraine et la Russie. L'intérêt de cette liaison est qu'elle constitue l'itinéraire le plus court entre l'Europe centrale et l'Asie. Les chemins de fer ukrainiens exploitent un réseau de 22 546 km, mais en raison des pertes de recettes accusées par la compagnie, la qualité de la maintenance s'est sérieusement dégradée. Il existe des liaisons entre l'Ukraine et les deux postes frontières avec la Pologne (Yagodin et Mostiska) et une liaison avec la Slovaquie/Hongrie (Chop). La ligne est entièrement à double voie et électrifiée à 100 pour cent sur le tronçon Krasnaya Magila-Mostiska/Chop (sur des distances respectives de 1 559 km et 1 747 km). Les 1 500 km de la ligne Krasnaya Magila/Yogodin sont à 95 pour cent à double voie et électrifiée à 87 pour cent.

L'itinéraire **TRACECA** part en direction de l'ouest à partir de Duzhba, traverse l'Ouzbékistan, le Turkménistan et la mer Caspienne (ferry de Turkmenbashi jusqu'à Bakou), puis le Caucase et la mer Noire (ferry), l'Azerbaïdjan et la Géorgie.

Les tronçons de l'Ouzbékistan et du Turkménistan sont dans une large mesure à voie simple et non électrifiés. Il est prévu de construire un tronçon de 240 km reliant directement Turkmenbashi, en longeant la Caspienne par le nord, à Bekdash à la frontière du Kazakhstan puis à Tenge, ce qui raccourcirait l'itinéraire TRACECA de la mer Caspienne à Almaty.

La desserte ferroviaire Gardabani/Beyuk Kyasik, à la frontière de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan, est directement reliée à la Russie (à Leselidze), ce qui évite un changement compliqué de mode de transport au port de Poti. La ligne, d'une longueur de 559 km, est intégralement électrifiée et à 49 pour cent à double voie.

L'**axe transasiatique sud** descend vers le sud à partir de Duzhba en direction de l'Iran et de la Turquie et dessert Istanbul et les ports turcs de la mer Noire et de la Méditerranée. Il y a un changement d'écartement au passage entre l'Iran et les NEI. Au total, l'Iran possède 5 995 km de

voies ferrées ; le rail est un mode de transport d'importance primordiale pour le développement du pays. La partie iranienne de la ligne transasiatique sud, qui relie Sarakhs, à la frontière avec le Turkménistan, à Razi, à la frontière turque, est à voie unique. Elle est utilisée par des trains diesel et fait 2 010 km de long. Peu après l'entrée en Turquie, un transbordement est nécessaire pour traverser le lac Van par ferry.

Les chemins de fer turcs exploitent un réseau de 8 607 km et la ligne qui revêt le plus d'intérêt pour l'axe transasiatique sud relie Kapiköy, à la frontière iranienne, à Istanbul et Kapikule, à la frontière de la Bulgarie. Il existe également des liaisons ferroviaires entre Kapiköy et Samsun, sur la mer Noire, et Iskenderun et Mersin, sur la Méditerranée. La ligne Kapiköy/Kapikule n'est électrifiée que sur 46 pour cent du parcours et à double voie que sur 10 pour cent.

L'achèvement de la liaison de 700 km entre Bafq (centre de l'Iran) et Bandar Abbas, sur le détroit d'Ormuz, en 1995, ainsi que du tronçon de 164 km entre Sarakhs et Meshed, en 1996, a permis au rail de concurrencer la route pour les échanges entre l'Asie centrale et le Golfe. Cette ligne passe par Téhéran et est relativement longue. Un itinéraire plus direct entre Fariman et Bafq raccourcira sensiblement le trajet.

3. COUTS DU TRANSPORT VERS LES DESTINATIONS DE L'EXTREME-ORIENT

L'évaluation comparative entre plusieurs modes de transport (mer, rail ou route) se fait sur une base financière, c'est-à-dire selon les tarifs effectivement pratiqués sur le marché.

S'agissant du transport maritime, les tarifs de la conférence entre l'Europe et l'Extrême-Orient sont restés stables pendant la plus grande partie des années 90, soit 3 000 dollars EU par TEU, jusqu'à ce que survienne la crise financière asiatique. Les tarifs hors conférence étaient en général de 10 pour cent inférieurs. Ces tarifs peuvent être convertis en une certaine forme d'équivalence avec les données disponibles sur les tarifs routiers et ferroviaires, sur la base d'un tarif par kilomètre établi arbitrairement d'après la longueur du chemin de fer transsibérien. Ils correspondent à 0,25 dollar par TEU-km.

Les tarifs du transport routier de marchandises en Europe s'échelonnent entre 0.9 et 1.3 dollar EU pour 10 tonnes (TEU)-km. Ces tarifs sont nettement inférieurs (d'environ 50 pour cent) pour les transports longue distance Europe-Asie, à savoir entre 0.5 et 0.7 dollar EU pour 10 tonnes (TEU)-km. Cet écart de prix peut s'expliquer par les coûts de main-d'œuvre élevés en Europe, la diminution du coût unitaire sur les longues distances et les différences de prix des carburants.

Les prix du transport ferroviaire en Europe sont compris grosso modo entre 0.5 et 0.6 dollar EU par TEU-km. S'agissant des destinations asiatiques, les écarts sont plus considérables (0.3 dollar EU par TEU-km en Chine et 0.9 dollar EU par TEU-km en Ouzbékistan). Les tarifs sont également influencés par des niveaux de subventions plus ou moins élevés et des différences dans la qualité de l'infrastructure ferroviaire ou dans les conditions topographiques.

Le transbordement alourdit fortement les coûts, et les premiers et derniers tronçons d'un itinéraire de fret à longue distance peuvent avoir une incidence sensible sur les coûts. L'acheminement des marchandises à partir ou à destination d'un port dans l'intérieur des terres, en particulier, se répercute nettement sur le coût global du transport maritime. Des considérations analogues interviennent pour les coûts ferroviaires, selon la destination finale et l'origine des cargaisons.

Les coûts du transport ferroviaire pourront certainement être abaissés dans l'avenir, car les tarifs ferroviaires et l'organisation logistique n'ont pas encore été optimisés sur la plus grande partie du trajet Europe-Asie (la ligne transsibérienne mise à part). En revanche, le transport à grande échelle par mer existe depuis des siècles et a été pleinement optimisé en termes d'organisation logistique. Même dans ces conditions, les tarifs maritimes ont chuté au cours des trois dernières années (de 30 pour cent entre l'Europe et l'Asie). Cette baisse s'explique non seulement par la crise financière asiatique mais aussi par le prodigieux accroissement de la taille des porte-conteneurs mis en service récemment. Cependant, une fois optimisé, le transport ferroviaire euro-asiatique pourrait permettre des gains de temps considérables par rapport à la voie maritime. C'est pourquoi les estimations actuelles des coûts ne rendent pas compte de la supériorité concurrentielle potentielle à moyen terme des liaisons ferroviaires euro-asiatiques.

4. CRITERES COMMERCIAUX ET ECONOMIQUES D'EVALUATION DE L'INTERET DES DIVERS ITINERAIRES

4.1 Critères commerciaux

Les critères commerciaux déterminent dans quelle mesure un axe ou un corridor sont effectivement empruntés. Les principaux éléments qui déterminent le choix de l'itinéraire et du mode de transport sont le coût et la fiabilité. Par coût on n'entend pas simplement le prix direct du transport. Il arrive en effet que des offres apparemment bon marché s'avèrent en fin de compte plus onéreuses, car la mauvaise qualité des services exige un contrôle renforcé par le client, d'où des coûts plus élevés pour l'entreprise.

En cas de concurrence entre les transports par mer et les transports de surface, la voie maritime est toujours meilleur marché car elle offre d'importantes économies d'échelle par rapport à la route et au rail, et parce qu'il n'y a pas de coût d'infrastructure à couvrir. Toutefois, les frais de manutention dans les ports étant élevés, lorsque des transbordements fréquents sont nécessaires et ne sont pas compensés par des économies liées à l'utilisation de gros navires, le transport par mer n'est plus rentable. Cette situation s'applique à l'itinéraire TRACECA, sur lequel les distances et les marchés sont relativement limités et les trajets terrestres des itinéraires maritimes sont relativement longs.

Il arrive que des facteurs extérieurs aux opérations de transport prennent plus d'importance que l'économie de la logistique. Le fait que les gardes (souvent armés), les débardeurs ou les douaniers soient exposés à la corruption complique la situation (allongement des temps de transit, incertitude quant au respect des délais de livraison, voire carrément vol ou endommagement de la cargaison), avec les surcoûts que cela entraîne. Ces problèmes sont très répandus en Chine et dans les économies moins avancées du centre et du sud de l'Asie. Plus il y a de frontières à franchir, plus le risque de retard dû à ces facteurs augmente. Sur les grands trajets terrestres où c'est le cas, comme le corridor TRACECA, la situation est préoccupante. Bien que les transporteurs maritimes offrent des services de porte à porte rigoureusement contrôlés, ils ne sont pas à l'abri de ce genre d'influence extérieure sur les itinéraires entre l'Europe et l'Extrême-Orient, en particulier dans les ports. Les transporteurs routiers empruntent, eux, l'itinéraire TRACECA vers l'Asie centrale, et le trajet terrestre est globalement plus pratique qu'un parcours mixte maritime/routier.

4.2 Critères d'investissements

Les critères économiques, qui sont quelque peu plus généraux que les critères strictement commerciaux, déterminent les décisions relatives à la faisabilité d'un investissement dans les corridors de transport. Ces critères sont le degré de développement de l'itinéraire concerné, le volume de trafic qu'il achemine et la croissance prévue de la demande, ainsi que la volonté des utilisateurs de contribuer au coût d'aménagement. Les gouvernements devraient également apprécier les coûts externes et les avantages liés à la construction et à l'utilisation de l'axe proposé, y compris les coûts pour l'environnement. Les critères économiques n'interviennent dans le choix de l'affréteur que dans la mesure où les coûts sont répercutés sur les prix.

La nécessité d'investir dans la construction de nouvelles infrastructures et, à un degré moindre, dans de nouveaux équipements et dans la maintenance correspondante sont les principaux critères économiques sur lesquels repose l'évaluation comparative de l'aménagement de différents itinéraires possibles. S'il est vrai qu'on ne peut pas offrir de services ferroviaires sur un axe dépourvu d'infrastructure, il ne faut pas en conclure pour autant que l'existence ou la création d'une infrastructure entraînera automatiquement l'apparition de services ou de services de qualité concurrentielle.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les itinéraires terrestres transasiatiques, notamment le chemin de fer transsibérien, peuvent concurrencer efficacement le transport maritime pour de nombreux segments du marché des transports transcontinentaux. L'aménagement du pont terrestre euro-asiatique revêt une importance mais, plus encore, le développement du transport ferroviaire euro-asiatique contribuera grandement au progrès économique de la région. Le développement des activités agro-industrielles et urbaines ainsi que des infrastructures le long des couloirs terrestres eurasiens sera la clé de voûte de la politique économique des pays d'Asie centrale et de leurs voisins au cours des 30 prochaines années.

Le développement des réseaux transeuropéens de transport doit être harmonisé et prévoir un raccordement efficace avec les axes (tant présents que futurs) qui seront créés sur le continent asiatique. Les travaux sur cette question sont appuyés par des organisations internationales telles que la Commission européenne, la CEE/ONU, l'UIC et l'OSJD. Les travaux les plus avancés concernent le corridor n° 2 Berlin – Varsovie – Minsk – Moscou – Nijni-Novgorod. Il serait souhaitable que la coordination multilatérale des projets relatifs aux axes ferroviaires transasiatiques soit intégrée à celle des corridors paneuropéens. Cette coordination, assurée dans le cadre de protocoles d'accord et de groupes de travail conjoints, revêt une importance particulière pour l'harmonisation des documents contractuels et des normes techniques, et pour l'établissement des calendriers d'investissement.

L'amélioration du cadre juridique, des dispositions en matière d'assurance et des structures tarifaires, ainsi que le renforcement de la sécurité constituent la priorité absolue. En outre, les progrès de la logistique, la manutention automatisée des conteneurs et l'utilisation du GPS et d'autres systèmes de suivi automatique peuvent renforcer la compétitivité des itinéraires ferroviaires transasiatiques. L'accélération des travaux de recherche et de développement, ainsi que de la mise en application à grande échelle des nouvelles technologies pour la modernisation des couloirs ferroviaires européens et euro-asiatiques devrait figurer dans la panoplie des mesures de coopération à mettre en œuvre.

Le développement des corridors terrestres euro-asiatiques sera favorisé par des mesures tangibles visant à lever les entraves lors des passages aux frontières, à contrer la criminalité dans le transport international et à harmoniser les régimes de redevances et de taxation. Ces questions sont traitées de façon plus détaillée dans les rapports d'accompagnement et les résolutions élaborées pour la réunion du Conseil qui aura lieu à Varsovie. La CEMT se charge de diffuser les résultats de ces travaux, et notamment de les transmettre aux instances de coopération dans les domaines des transports et du développement économique de la région de l'Asie centrale.

Chapitre IV

**LES OBSTACLES AU TRANSPORT INTERNATIONAL
DE MARCHANDISES**

A. ENTRAVES AUX ECHANGES COMMERCIAUX ET AU TRANSPORT DE MARCHANDISES

1. INTRODUCTION

Le présent rapport est le cinquième d'une série de rapports de suivi destinés aux Ministres sur la mise en œuvre de la Résolution n°50 adoptée par eux à Oslo en 1984 [CM(84)17/Final] et sur la suppression des obstacles au transport international de marchandises. Les rapports précédents ont été soumis aux Ministres en 1985 [CM(85)9/Final], 1986 [CM(86)25], 1990 [CEMT/CM(90)30] et 1994 [CEMT/CM(94)11/Final]. La principale source d'information utilisée pour l'élaboration de ces rapports était une série de réponses à un questionnaire envoyé aux Ministères des Transports des pays Membres de la CEMT. Le présent rapport, comme les quatre précédents, a été préparé par la délégation britannique.

Le rapport de 1994 abordait les problèmes qui s'étaient posés par suite des changements intervenus en Europe centrale et orientale. Il recommandait que soit effectué, quelques années plus tard, un nouveau rapport sur les progrès accomplis pour lever les entraves et faciliter le passage aux frontières dans le transport international de marchandises.

Depuis la parution du rapport de 1994, le nombre de pays Membres de la CEMT s'est accru, de même que celui de frontières internationales à franchir, c'est pourquoi le champ couvert par la présente étude est plus vaste. Des investissements considérables ont été consacrés aux installations de passage aux frontières, en particulier en Europe centrale et orientale, et un certain nombre d'initiatives multilatérales et bilatérales ont été prises en vue d'harmoniser les documents requis lors des passages aux frontières. Cependant, la croissance du trafic international consécutive à l'éclatement de l'ex-Union soviétique a accentué les pressions exercées aux points de passage aux frontières, créant de nouveaux problèmes de capacité qu'il faut désormais surmonter. Des prévisions officielles sur l'accroissement probable des volumes de trafic sur l'axe Est-Ouest indiquaient que les flux de transport routier pourraient être cinq fois supérieurs d'ici l'an 2010 (Rapport de la Commission Européenne sur l'impact du développement des pays d'Europe centrale et orientale sur le territoire communautaire, Luxembourg 1999, p. 121). Les problèmes de passage aux frontières sont déjà des obstacles majeurs pour le commerce, le tourisme et le trafic ; ce qui cause des pertes directes et indirectes aux opérateurs et aux Etats. Les restrictions nationales imposées à la circulation des camions, dans certaines plages horaires et certains jours, a aussi aggravé le problème en provoquant des embouteillages aux postes frontières. De grands efforts ont été déployés et ont abouti à une réduction globale des temps d'attente ; nonobstant, ceux-ci avoisinent encore 20 heures en moyenne dans un certain nombre de passages douaniers. La démarche suivie pour élaborer le présent rapport a consisté à évaluer les travaux effectués depuis 1994, à prendre en compte les évolutions économiques et politiques intervenues depuis lors et à analyser les entraves qui subsistent. Ce rapport traite du transport routier et ferroviaire de marchandises.

Le présent rapport est fondé sur trois sources principales. La première est une série d'études, menées par différentes organisations, qui ont été communiquées en réponse à la lettre du Secrétariat datée du 18 novembre 1997 et dont certaines sont citées dans la bibliographie. Pour la compléter, des observations sur le terrain ont été faites à plusieurs postes frontières en Pologne. Par ailleurs, les pays Membres ont transmis des informations en réponse à une invitation du Secrétariat (lettre du 4 juin 1998). On entend, par le présent document, donner une plus large diffusion dans les pays Membres de la CEMT aux principales conclusions des travaux déjà effectués dans ce domaine et rendre hommage, dans le même temps, à la grande qualité des travaux réalisés et aux compétences qu'ont nécessité les études qui l'étayent, dont les principales conclusions sont récapitulées ci-après.

Les visites de postes frontières en Pologne ont aidé à élucider les enjeux, ont permis de confirmer certaines des conclusions formulées dans les rapports étudiés et ont mis en évidence plusieurs solutions possibles susceptibles de réduire les entraves à la circulation de marchandises. Les autorités polonaises de contrôle aux frontières ont fait preuve d'une détermination manifeste à réduire les retards encore constatés et nous ont prêté un concours sans faille en nous communiquant des informations et en répondant à nos questions.

2. ANALYSE GENERALE

2.1. Infrastructures

Les programmes PHARE et TACIS, mis en œuvre en association avec les pays bénéficiaires et d'autres organisations internationales, ont permis d'investir pour améliorer les infrastructures à de nombreux postes frontières en Europe centrale et orientale. Beaucoup de routes d'accès ont été élargies, de nombreux bâtiments réaménagés, rénovés ou remplacés, et tout un éventail d'équipements a été mis en place. Conformément aux recommandations formulées dans le rapport de 1994, de nombreux postes frontières sont désormais dotés des installations nécessaires pour différencier les groupes d'usagers, accomplir simultanément les formalités pour plusieurs véhicules et réaliser les inspections requises. Il subsiste toutefois des goulets d'étranglement au niveau des infrastructures, dont les causes les plus courantes sont des embouteillages dus à des routes mal entretenues ; l'impossibilité persistante, à certains postes frontières, de différencier les groupes d'usagers ; ainsi que, dans certains terminaux, le manque d'espace pour garer des véhicules nécessitant une inspection plus poussée ou un contrôle de sécurité.

2.2. Procédures

L'analyse des procédures appliquées aux passages des frontières commence par celle des contraintes importantes qui pèsent sur le travail des autorités de contrôle aux frontières (classées dans trois groupes), pour ensuite se pencher sur les procédures particulières qui peuvent s'appliquer à n'importe quel poste frontière (classées dans quatre groupes).

La première série de contraintes, pour les autorités aux postes frontières, tient aux conditions essentielles des accords internationaux applicables (voir Annexe 1) et de la législation nationale. On peut citer notamment les contrôles de l'immigration, les contrôles douaniers (par exemple, restrictions à l'importation et à l'exportation) des marchandises transportées et la perception des divers droits, taxes

et redevances. Les restrictions à l'importation et à l'exportation ainsi que les justificatifs requis sont souvent régis par des règlements internationaux, qui peuvent être transposés ou non dans la législation nationale. L'ampleur des modifications possibles et la portée de l'harmonisation des prescriptions nationales sont subordonnées à des négociations multilatérales et bilatérales. Les taxes, redevances et droits qu'il faut acquitter à de nombreux passages aux frontières, certes nécessaires, au moins, pour couvrir les coûts des infrastructures de transport et des douanes, peuvent être considérés comme une source importante de recettes budgétaires. En général, leur niveau est fixé unilatéralement, mais l'influence des négociations multilatérales et bilatérales visant à harmoniser les diverses catégories et de la volonté politique d'équilibrer les gains économiques prévus à moyen et à long termes en facilitant les échanges et le flux de recettes du moment acquiert de plus en plus de poids.

La deuxième série de contraintes est liée à la nécessité de lutter contre la fraude et la délinquance. Ce thème a fait l'objet d'une Résolution de la CEMT, adoptée à Berlin en 1997 [CEMT/CM(97)6/Final]. L'augmentation du volume de marchandises transportées, la fréquence des changements des nombreux règlements régissant le transport international de marchandises et, en particulier, les dispositions administratives actuelles du régime TIR ont multiplié les possibilités de fraude. Le transport de produits chimiques dangereux, de matières nucléaires et de drogues suscite également des inquiétudes justifiées.

La troisième série de contraintes tient à l'organisation même des postes frontières et des autorités de contrôle, ainsi qu'à l'éthique des administrations : elles peuvent influencer, par exemple, la coopération entre différents services et l'état d'esprit ou les méthodes de travail du personnel chargé des contrôles aux frontières. En l'occurrence, la marge de manœuvre est impossible à chiffrer, mais des modifications structurelles et des programmes de formation des responsables et du personnel pourraient, à l'évidence, jouer un rôle important. Certaines administrations, et donc le personnel des postes frontières qui en relève, manifestent des réticences à laisser passer les véhicules, sans se rendre compte que les échanges qu'ils transportent présentent des avantages économiques.

Cela étant, les procédures spécifiques peuvent être très différentes : l'éventail des formalités possibles est très large et leur nombre varie d'un pays de la CEMT à l'autre. Les contrôles et procédures possibles peuvent être regroupés en trois catégories : les marchandises transportées, les véhicules aux postes frontières et le personnel concerné.

Les procédures qui occasionnent généralement les plus grands retards aux postes frontières routiers sont les contrôles des marchandises, qui peuvent porter sur plusieurs documents d'identification ou de vérification du type et de la quantité de marchandises, et sur des informations concernant l'origine et la destination. Parmi ces documents figure aussi un certificat ou document de garantie relatif aux droits ou taxes d'importation, souvent sous la forme d'un carnet TIR. Des exemples de procédures possibles applicables aux marchandises sont présentés à l'Annexe 2. Les formalités douanières normales consistent à contrôler les documents (CMR, T1, carnet TIR ou autre document de garantie), certificats, permis d'importation/exportation et les scellés. Des contrôles douaniers plus détaillés peuvent exiger la vérification de l'origine, de la destination, de la quantité et de la valeur des produits ; l'acquittement de taxes, droits et redevances ; ainsi que l'inspection et/ou le contrôle par sondage des marchandises. Si les formalités normales peuvent être assez rapides, les retards seront beaucoup plus longs au passage des frontières en cas de contrôles plus détaillés effectués régulièrement. Par exemple, certains pays ont imposé des restrictions à l'importation de viande et de produits carnés provenant de pays où se sont déclarées des maladies du bétail. Dès lors, chaque expédition doit être contrôlée en laboratoire avant son entrée dans le pays. En règle générale, les postes frontières ne sont pas dotés de laboratoires vétérinaires et phytosanitaires, de sorte qu'un véhicule peut rester plusieurs jours à la frontière, jusqu'à l'arrivée des résultats produits par un

laboratoire de l'intérieur du pays. Il se peut aussi que des contrôles soient effectués pour trouver des produits de contrebande, tels que drogues, produits chimiques dangereux ou matières nucléaires.

Les véhicules sont assujettis à une série de procédures, relatives aux normes de sécurité et d'émissions, aux documents et autorisations requis, ainsi qu'aux nombreuses taxes et redevances éventuellement applicables. Une liste plus complète des procédures possibles concernant les véhicules est présentée à l'Annexe 3. Les retards qui leur sont imputables découlent du nombre important des documents à traiter et de leur complexité, ainsi que du temps nécessaire, par exemple, pour peser chaque véhicule ou mesurer la quantité de carburant contenue dans le réservoir, si c'est obligatoire pour pouvoir franchir la frontière.

Le troisième groupe de procédures concerne le personnel qui transporte les marchandises, dont il faut contrôler les passeports et les visas. Des retards supplémentaires peuvent être occasionnés s'il faut obtenir les visas à la frontière ou si les véhicules sont fouillés pour vérifier qu'ils ne transportent pas d'immigrants clandestins.

La réduction des encombrements et des temps d'attente des véhicules à la frontière dépend de la simplification de ces procédures spécifiques, compte tenu des contraintes générales évoquées plus haut. Les méthodes de rationalisation auront une influence décisive sur les résultats obtenus en matière de respect des conventions et accords internationaux, et de dépistage de la fraude et de la criminalité. Les qualifications et le moral du personnel de contrôle aux frontières influenceront sur tous les facteurs, y compris les temps d'attente en général.

3. CONCLUSIONS

3.1. Infrastructures

Les diverses études examinées signalent que les infrastructures de base sont suffisantes dans nombre de postes frontières routiers. Selon les recommandations qui y sont formulées, des investissements supplémentaires sont nécessaires pour éliminer certains goulets d'étranglement qui subsistent. Les postes frontières où il faudra sans doute réaliser encore d'importants investissements en infrastructures se trouvent, d'après la plupart des rapports examinés, aux frontières orientales des PECO. Cette constatation tient compte des prévisions d'accroissement du trafic et de l'adhésion probable de certains des PECO à l'Union Européenne (qui entraînera la suppression des contrôles aux frontières du côté occidental). Ces investissements permettraient de créer des voies d'accès à chaque poste frontière routier en nombre suffisant pour pouvoir effectuer une présélection du trafic, et d'aménager des espaces de stationnement, des installations d'inspection et des équipements appropriés pour procéder à des contrôles détaillés des véhicules sélectionnés.

Nombre de postes frontières ne sont pas encore dotés de systèmes informatiques adaptés. Ceux qui en sont équipés manquent parfois de matériel essentiel, comme les imprimantes. En outre, ces systèmes sont souvent incompatibles avec ceux d'autres postes frontières, d'autres administrations et organisations nationales ou d'organisations compétentes à l'échelon international. Tous ces facteurs conjugués ralentissent extrêmement le dédouanement, dans la mesure où un nombre considérable de formalités administratives doivent être effectuées manuellement, et entravent la vérification des garanties, l'acheminement des marchandises vers des terminaux douaniers intérieurs ou leur trafic en

transit. C'est l'un des domaines où les investissements en infrastructures, ou bien la coopération régionale, sont encore insuffisants.

3.2. Procédures

Toutes les études examinées arrivent à la conclusion que les retards encore constatés sont imputables, pour une bonne part, aux formalités requises pour franchir les frontières, et non à des besoins d'infrastructures. Très souvent, ces dernières sont suffisantes mais sous-utilisées, c'est pourquoi les conclusions et recommandations ci-après, fondées sur une analyse des causes de cette sous-utilisation, portent essentiellement sur les réformes des procédures susceptibles de remédier à la situation.

Dans ce domaine, nombre des problèmes observés par le passé s'expliquaient parce que de nombreux pays ne faisant pas partie de l'UE/EEE exigeaient des documents très différents. Les travaux des pays Membres de la CEMT visant à mettre en œuvre la Résolution n°50 (paragraphe 1) ont amélioré la situation. Le présent rapport reconnaît l'importance de toutes les initiatives bilatérales et multilatérales qui ont contribué à harmoniser et à simplifier, dans une grande mesure, plusieurs des documents requis aux passages des frontières. On peut citer, par exemple, l'adoption du Document administratif unique et les travaux ininterrompus sur le régime TIR. Une proposition de l'IRU faite à la CEE/ONU sur l'introduction d'une nouvelle annexe, - sur la facilitation des contrôles aux frontières (portant sur le personnel, le véhicule et les marchandises) -, à la convention internationale de 1982 de la CEE/ONU, sur le contrôle aux frontières des marchandises, a été acceptée par les groupes de travail compétents de la CEE/ONU et une proposition de loi sera soumise par l'IRU en 1999. Un certificat harmonisé sur le poids des véhicules de transport de marchandises, élaboré pour la région Sud-Est par l'IRU à la demande de la division des transports de la CEE/ONU, qui devrait être reconnu et accepté par toutes les autorités de contrôle aux frontières de l'Europe du Sud-Est, peut ici également être mentionné comme une initiative positive pour s'attaquer au problème des attentes aux frontières.

Il se dégage quatre conclusions générales de l'analyse des diverses procédures examinées. Premièrement, la très grande diversité des redevances, droits et taxes perçus dans nombre de postes frontières peut entraîner des retards. Deuxièmement, il est très fréquent que les autorités de contrôle aux frontières des pays de la CEMT qui ne font pas partie de l'UE/EEE connaissent mal les techniques d'analyse des risques et de sélection (voir Annexe 4). Troisièmement, dans chaque poste frontière, il faut un responsable aux compétences clairement définies. Etant donné que des services très divers, dont les activités ne sont généralement pas coordonnées, opèrent dans les postes frontières, les procédures de dédouanement sont parcellaires et prolongées. Quatrièmement, certains pays limitrophes ont réussi à organiser des postes de contrôle conjoints ou à réaliser des contrôles accolés, ce qui réduit les retards aux frontières. Lorsque cette coopération bilatérale fait défaut, de nombreux contrôles et vérifications sont répétés sans aucune nécessité, ce qui entraîne des retards inutiles.

Dans les pays de la CEMT en transition d'une économie planifiée vers une économie de marché, il y a encore de nombreux points de passage aux frontières où l'on s'efforce d'appliquer un contrôle complet à tous les véhicules qui entrent dans le pays ou en sortent. La situation est bien différente dans les pays de l'UE/EEE qui, globalement, se bornent à contrôler, pour chaque véhicule, le strict minimum afin de vérifier un petit nombre de documents et de tenir à jour les statistiques correspondantes. La pratique d'un contrôle complet des véhicules au passage des frontières dans les pays n'appartenant pas à l'UE/EEE a permis d'imposer nombre des redevances, droits et taxes actuellement perçus aux postes frontières ; or, la dépendance concomitante à l'égard de ces recettes risque de freiner la transition vers des contrôles plus minimes, dans la logique des techniques d'analyse des risques et de sélection.

Une autre contrainte est la difficulté évidente à couvrir les coûts des infrastructures et, à fortiori, à internaliser les coûts externes du transport routier sans imposer de taxes supplémentaires au passage des frontières. Manifestement, les objectifs visant à faciliter les échanges et à maintenir un contrôle complet aux frontières sont contradictoires.

Nombre des problèmes soulevés par les divers droits que doivent payer les usagers au passage des frontières découlent des méthodes employées pour les évaluer et les recouvrer. De nombreuses mesures peuvent intervenir dans l'évaluation, notamment la vérification du poids et du type de chargement, de la quantité de carburant dans le réservoir ou dans le dispositif frigorifique, de même que le calcul des droits applicables aux divers types de véhicules circulant à des fins différentes. Des efforts ont été déployés de concert pour harmoniser, par exemple, les documents accompagnant les marchandises dans le cas des véhicules en transit, mais il n'y a pas eu d'initiative dans le même sens ayant trait aux types et catégories de droits perçus aux frontières des pays de la CEMT qui ne font pas partie de l'UE/EEE ; néanmoins, on s'attache actuellement à recueillir des informations dans ce domaine.

Ainsi qu'il a été signalé plus haut, la prévention de la fraude et de la criminalité a représenté une astreinte pour les autorités de contrôle aux frontières. Et pourtant, en s'efforçant de contrôler et de fouiller tous les véhicules qui traversent une frontière déterminée, on n'obtient pas plus de succès dans le dépistage des actes frauduleux et délictueux. Il ne faut pas non plus compromettre le taux de réussite de ce dépistage dans le souci de faciliter les échanges. Les études qui ont été menées en la matière font valoir que les taux de réussite dans le dépistage de la fraude et de la criminalité (y compris l'immigration clandestine et la contrebande de produits réglementés) sont beaucoup plus élevés lorsque l'on applique les techniques d'analyse des risques et de sélection. Celles-ci permettent de traiter plus rapidement la plupart des véhicules dès lors que l'on peut en faire sortir certains des files d'attente pour les diriger vers des bâtiments spécialisés où sont effectués des contrôles minutieux. Ces bâtiments spécialisés sont actuellement sous-utilisés à certains postes frontières.

A l'heure actuelle, dans de nombreux passages douaniers de pays de la CEMT qui ne font pas partie de l'UE/EEE, tous les véhicules font l'objet de fouilles superficielles, sans avoir suffisamment tiré parti, auparavant, des possibilités d'interroger les conducteurs et d'inspecter visuellement les véhicules dans les files d'attente. Des fouilles plus approfondies, si elles sont effectuées, sont principalement dictées par l'intuition ou des informations non fiables sur certaines entreprises, ou sur des itinéraires du trafic de drogues. En général, les taux de réussite ne sont guère frappants. Souvent, les autorités de contrôle n'analysent pas les risques ou ne savent pas comment vérifier de manière fiable les profils de risque. La sélection n'est donc pas fondée sur des critères rationnels. Les informations réunies sur des entreprises ou des individus suspects ne sont pas non plus sérieusement vérifiées ni partagées entre les autorités compétentes ou les pays voisins. Les associations de transporteurs routiers, particulièrement avec leurs bases de données très développées et leurs suivis des carnets TIR, peuvent être l'un des partenaires essentiels des autorités compétentes dans la lutte contre la fraude et sur la mise en œuvre des techniques d'analyse de risques à un niveau national.

Les contrôles de véhicules et de marchandises limités au strict minimum peuvent s'effectuer relativement vite. Le trafic en transit peut être soumis à un contrôle douanier minimum portant sur un ensemble de documents simplifiés et les scellés posés sur les camions. Il faudrait y procéder sur une voie séparée des autres véhicules. Ceci permettrait d'accélérer les procédures et de réduire les retards et laisserait aux agents des douanes le temps de se servir des techniques d'analyse des risques et de sélection. En adoptant des contrôles minimums, on pourrait fixer des objectifs de durée des formalités pour la plupart des véhicules. Une réduction de 50% des temps d'attente et des temps pour les procédures, en l'espace d'un ou deux ans, avec l'objectif global d'un ensemble limité à une heure, pourrait être suggéré. Pour les camions en transit, transportant des biens sous couvert d'un carnet TIR,

l'objectif de moins de dix minutes pourrait être recommandé. Des objectifs devraient également être fixés pour réduire les phénomènes de pointe dans les temps d'attente. Une fois cette rationalisation accomplie, on pourrait réduire encore les temps d'attente s'il existait un nombre suffisant de centres de dédouanement à l'intérieur du pays, y compris des postes de contrôle vétérinaire et phytosanitaire.

Toutes les études examinées mettent en relief plusieurs problèmes dus à l'organisation de nombreux postes frontières. Le manque de coopération entre l'administration des douanes et d'autres autorités de contrôle aux frontières entraîne souvent des incohérences et des inefficacités. Certaines de ces difficultés s'expliquent parce que la répartition des attributions entre les différents services concernés n'est pas clairement définie. En outre, leur conception de la façon de procéder peut varier aussi. Le principal problème tient à ce que les responsabilités ne sont pas clairement établies pour le fonctionnement global de chaque poste frontière. La nécessité d'assurer un service intégré au passage des frontières exige manifestement que l'on désigne un responsable du contrôle à la frontière dans chacun des postes frontières. Il faut également des consultations et des communications régulières entre les diverses autorités de contrôle aux frontières, à l'échelon international, national, et au niveau de chaque poste frontière. Par exemple, des réunions régulières entre les associations nationales de transport routier et les autorités compétentes en matière de passage des frontières seraient une pratique efficace et pragmatique pour identifier les problèmes et leur trouver des solutions.

D'autres problèmes se posent par suite de la structure et de la gestion des administrations des douanes dans certains pays de la CEMT qui ne font pas partie de l'UE/EEE. La situation observée dénote, en général, une organisation allant "du sommet à la base", qui ne permet pas l'échange approprié d'informations entre les sièges des douanes et les agents en poste aux frontières. En effet, elle n'incite guère le personnel à assurer le retour d'informations nécessaire et peut aussi donner lieu à une rigidité de la dotation en effectifs aux postes frontières. On constate aussi, dans de nombreux postes frontières, que le personnel est démoralisé, en général à cause des conditions de travail, et notamment le taux de rémunération. Dans les postes frontières où les salaires sont très inférieurs aux niveaux du marché, la corruption risque de devenir la règle et le personnel qualifié passe souvent au secteur privé.

Un certain nombre des rapports examinés citent des exemples de pays Membres de la CEMT qui commencent à assurer conjointement le fonctionnement des postes frontières. Les pays qui le font, ou qui procèdent à des contrôles accolés, ont réussi à raccourcir considérablement les temps d'attente. Ces mesures permettent d'éviter une bonne part des répétitions de contrôles et de vérifications, et donnent un nouvel élan aux efforts de simplification et d'harmonisation des contrôles douaniers et des documents requis. Il convient de noter qu'il peut s'avérer difficile d'atteindre le degré de coopération nécessaire pour assurer le fonctionnement des postes de contrôle conjoints et procéder ensemble au dédouanement des marchandises. Pour surmonter les difficultés évoquées, il faut conclure des accords bilatéraux qui réclament un soutien de plusieurs ministères et des connaissances spécialisées dans les deux pays concernés.

Le passage douanier de Swiecko, situé à la frontière germano-polonaise, offre un bon exemple de dédouanement conjoint. Une vaste infrastructure permet d'accomplir dans le même bâtiment les formalités douanières allemandes et polonaises, qui sont identiques. Toutes les procédures sont harmonisées avec les conditions requises au sein de l'Union Européenne. La Pologne n'a pas ménagé ses efforts pour réformer la législation nationale, les formalités douanières et le fonctionnement global des postes frontières afin d'uniformiser les règles par rapport à celles de l'Union Européenne. La coopération entre les autorités allemandes et polonaises de contrôle aux frontières est importante également. Il en résulte, à Swiecko, un déroulement global simplifié et efficace des opérations qui a contribué à une forte réduction des temps d'attente en général, sans nuire à l'intégrité de la frontière en tant que lieu de contrôle. Kukuryki, un autre passage douanier de grandes dimensions situé à la

frontière entre la Pologne et le Bélarus, devrait être pleinement opérationnel à la fin de 1998 : il est doté de toutes les infrastructures et conditions nécessaires pour que les fonctionnaires polonais et biélorusses travaillent ensemble dans le même bâtiment, si un accord peut être conclu à cet égard entre les autorités gouvernementales respectives.

4. RECOMMANDATIONS

4.1 Infrastructures

Le cadre de financement international en place suffit pour s'attaquer aux problèmes d'infrastructures qui subsistent. Les rapports examinés recommandent que cette aide remplisse deux conditions : d'une part, elle devrait avoir pour objectif de permettre à tous les pays de la CEMT d'analyser les besoins en infrastructures à l'avenir et, d'autre part, il faudrait lier les investissements internationaux dans les infrastructures à des réformes des procédures et à des objectifs de temps d'attente des véhicules dans le sens des recommandations formulées ci-après.

Il ressort clairement des études examinées qu'il est nécessaire d'entreprendre des études sur la circulation afin de produire des prévisions fiables des volumes du trafic passant par les postes frontières routiers actuels ou futurs, en particulier compte tenu du développement des itinéraires de transit international, tels les corridors de Crète. Le financement international destiné aux infrastructures devrait accorder la priorité aux demandes de crédits pour la construction de postes de contrôle conjoints. Il faudrait privilégier aussi les investissements aux frontières occidentales des pays de la CEI, en vue de l'adhésion prévue de certains PECO à l'Union Européenne.

Les pays de la CEMT auront besoin de coopérer à l'échelon régional afin de mettre en œuvre des systèmes informatiques pouvant être utilisés par toutes les autorités de contrôle aux frontières dans la région. Il conviendrait de mettre l'accent sur la rapidité, la fiabilité et la compatibilité du flux d'informations, et le réseau informatisé devrait être conçu de façon à remplacer par ce moyen un très grand nombre d'écritures administratives. Il conviendrait notamment de viser à long terme l'introduction directe des données nécessaires par les négociants. Il faudrait mettre à profit, dans ce domaine, les connaissances spécialisées que possèdent des organisations très diverses, y compris des associations telles que l'UITR.

4.2 Procédures

L'application des conventions appropriées dans le domaine des transports (voir Annexe 1) permettra de rationaliser les procédures. Elle contribuera aussi à l'égalité de traitement, à la non-discrimination et à la prévisibilité des actions administratives. Plus précisément, dans la mise en œuvre des conventions internationales de transport, il faudrait éviter les discriminations entre transporteurs nationaux et étrangers. Dans les cas où une législation nationale fait double emploi ou est en contradiction avec les contrôles requis pour assurer le respect des conventions internationales, il faudrait s'employer à les harmoniser.

Des accords multilatéraux ou bilatéraux permettant d'harmoniser et de simplifier davantage les contrôles des véhicules et des marchandises (et des documents qui s'y rattachent) ainsi que la poursuite

des activités visant l'application de la Résolution n°50 iraient aussi dans le même sens. Il conviendrait également de poursuivre les travaux en vue de conclure des accords multilatéraux ou bilatéraux de délivrance de visas annuels à entrées multiples pour les conducteurs professionnels. La Recommandation de la CEMT sur les visas pour conducteurs professionnels [CEMT/CM(98)9/FINAL] est très utile à cet égard.

Tous les pays Membres de la CEMT devraient s'attacher à simplifier les différentes catégories de taxes, de redevances et de droits perçus aux passages des frontières et assurer la transparence de leur application, afin de réduire au minimum les contretemps lorsque des véhicules de transport de marchandises doivent franchir des frontières. Il conviendrait d'éviter d'imposer de nouvelles taxes à la frontière si le but recherché est simplement de couvrir les coûts des infrastructures, et non d'augmenter les recettes fiscales en général.

La nécessité de simplifier les formalités douanières se fait sentir pour la majeure partie des véhicules qui franchissent les postes frontières, aussi bien dans le transport routier que dans le transport ferroviaire de marchandises. Pour y parvenir, il serait utile de recourir à un ensemble de documents simplifiés pour les marchandises en transit, se limitant à la connaissance utilisée en guise de document de transit communautaire ou au carnet TIR accompagné d'un préavis de transit. Les autres documents justificatifs ne devraient être exigés qu'aux points de dédouanement final des importations et d'expédition des exportations. Par ailleurs, il faudrait prendre les dispositions appropriées pour que le dédouanement ait lieu à l'intérieur du pays. Les véhicules devant faire l'objet de contrôles plus exhaustifs aux postes frontières routiers devraient être écartés de la file d'attente et dirigés vers des bâtiments spécialisés d'inspection, là où ils existent. Il serait possible de définir des objectifs concernant les délais de dédouanement en tenant des registres adaptés où seraient consignés les résultats de toutes les fouilles approfondies et les taux de réussite dans le dépistage des actes frauduleux et délictueux.

Tous les pays qui n'ont pas encore mis en œuvre des techniques fiables d'analyse des risques et de sélection devraient envisager de les adopter afin de cibler efficacement les véhicules à contrôler en détail. Il conviendrait de mettre en place des programmes de formation continue des enseignants et d'en assurer le suivi, dans le but d'appliquer, à tous les postes frontières, des stratégies faisant appel aux techniques d'analyse des risques et de sélection. Dans le cadre des programmes PHARE, TACIS et INTERREG, des programmes axés sur la formation et le partage des connaissances sont actuellement mis en œuvre ; il faudrait encourager leur application et en assurer la coordination. En outre, des liaisons régulières entre les services douaniers permettraient d'obtenir plus de renseignements sur la circulation des véhicules et de cibler plus efficacement les contrôles.

En vue de mettre en place un service intégré aux frontières, les pays Membres de la CEMT devraient envisager de désigner un responsable à chaque poste frontière, ayant la responsabilité globale de l'exécution efficace des formalités de passage. Son rôle consisterait à coordonner les activités des divers services opérant aux passages des frontières et à assurer la gestion du trafic au point de passage.

La répartition des attributions entre les autorités compétentes doit être clairement définie, dans le souci d'éviter la répétition des contrôles ou des formalités et de faire en sorte que la coopération soit suffisante. Toutes les autorités concernées devraient s'inspirer du principe d'un service intégré aux frontières, or la multiplication des contacts avec les associations professionnelles des transports y contribuerait. De surcroît, les autorités nationales de contrôle aux frontières doivent pouvoir compter sur des mécanismes appropriés de retour au siège national d'informations émanant du personnel en poste aux frontières. La mise en œuvre de ces recommandations peut demander une formation des responsables à la gestion et il faudra peut-être créer des organismes publics ou privés capables de la

dispenser et d'assurer le suivi des programmes correspondants afin d'accomplir des progrès en permanence.

Pour s'assurer de l'impartialité du personnel des postes frontières, le lien entre leurs salaires et les recettes provenant des taxes, droits ou redevances devrait être transparent ; les droits ou redevances perçus et leur niveau devrait être aussi proche que possible des taux de rémunération pratiqués sur le marché, dans la mesure où la viabilité économique le permet. Nombre des recommandations ci-dessus se fondent sur la formation du personnel ; or, la rentabilité économique serait compromise si les bénéficiaires de ces programmes de formation passaient au secteur privé en quête de meilleures conditions de travail et de salaires plus élevés. Par conséquent, toutes les autorités de contrôle aux frontières devraient mettre en œuvre des programmes visant à garder le personnel en place et procéder régulièrement à des consultations avec ses représentants à propos des conditions de travail et des salaires. Il y aurait lieu aussi d'assurer un suivi indépendant de l'efficacité des programmes de maintien du personnel dans l'emploi.

Les pays Membres de la CEMT ayant une frontière en commun devraient coopérer à l'échelon bilatéral dans le but de procéder conjointement aux contrôles aux frontières, au dédouanement, ou bien à des contrôles accolés. Grâce à l'harmonisation et à la simplification des procédures nécessaires à l'échelon régional, dans le sens des recommandations qui précèdent, les contrôles aux frontières conjoints ou accolés deviendraient un objectif réaliste pour de nombreux postes frontières. Néanmoins, il faut une très ferme volonté politique pour mettre en place un dédouanement conjoint lorsque les procédures en vigueur sont très différentes. Des négociations approfondies sont nécessaires afin de les harmoniser suffisamment ; à cet effet, il serait peut-être utile de faire appel à des experts d'autres pays, à des organisations internationales, à des membres du personnel de postes frontières où l'application conjointe des procédures est couronnée de succès, ou à des experts-conseils privés possédant de l'expérience en la matière, indépendamment de la participation des autorités locales et nationales de contrôle aux frontières.

BIBLIOGRAPHIE

Certaines des études antérieures qui ont été particulièrement utiles sont énumérées ci-après, dans l'ordre de la date de publication :

1. Inception Report : “Measures to Improve Efficiency at Border Posts” Project. Eurocustoms Consortium. 19 novembre 1997.
2. “Barriers to Goods Transport Between East and West”. Ministère fédéral des transports de l'Allemagne et Ministère des transports et des communications de la Finlande, janvier 1997.
3. “Documentation and Customs Procedures” Report. Trade Facilitation, Customs Procedures & Freight Forwarding (TRACECA). 1996.
4. “Border Crossing Study Phase 1 of the borders between the EU/CEEC and NIS - BCPROJ 0823”, Final Report. BCEOM. Décembre 1996.
5. “Rails sans frontières”. UIC.
6. “Report of Study Mission to Identify Major Border Crossing Bottlenecks”. Ove Arup & Partners, juillet 1995.

ANNEXE 1

Exemples d'accords et de conventions concernant le transport routier international

Certains des accords et conventions relatifs au transport routier sont les suivants :

- Convention sur la circulation routière (Convention de Vienne, 1968).
- Accord européen en addition à la convention sur la circulation routière (1971).
- Convention sur la signalisation routière (Convention de Vienne, 1968).
- Accord européen en addition à la convention sur la signalisation routière (1971).
- Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR, 1970).
- Convention relative aux contrats de transport international de marchandises par route (CMR, 1956).
- Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR, 1957).
- Accord relatif aux transports internationaux de denrées périssables et aux engins spéciaux à utiliser pour ces transports (ATP, 1970).
- Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières (1982).
- Convention douanière sur le transport international de marchandises sous couvert du carnet TIR (Convention TIR, 1975).

ANNEXE 2 (point 2 de la bibliographie)

Procédures possibles relatives aux marchandises transportées

- Formalités douanières normales (vérification des documents (CMR, T1, TIR ou autre document de garantie), certificats, permis d'importation/exportation, scellés).
- Contrôles douaniers détaillés (origine, destination, quantité, valeur des produits, acquittement de droits et taxes, inspection des marchandises, contrôle par sondage).
- Contrôle de l'hygiène et de l'innocuité des produits (inspections vétérinaires et phytosanitaires).
- Inspection de la qualité des denrées périssables et inspection des substances dangereuses.
- Autres contrôles des marchandises (embargos à l'importation et à l'exportation, etc.).
- Taxe sur la valeur ajoutée.
- Autres taxes.

ANNEXE 3 (point 2 de la bibliographie)

Procédures possibles relatives aux véhicules routiers

- Taxation des carburants des véhicules, carburant exonéré de taxes (dans les réservoirs des camions).
- Taxation du carburant nécessaire au fonctionnement des dispositifs frigorifiques.
- Taxe sur le véhicule, taxe routière, redevances de circulation, redevances de transit.
- Carte verte pour l'assurance du véhicule (assurance responsabilité civile) ou assurance nationale.
- Autorisations de transport (bilatérales, CEMT, etc.).
- Paiements de permis spéciaux.
- Données statistiques.
- Poids et dimensions.
- Dispositions concernant les horaires de travail et de conduite.
- Permis de conduire.
- Certificat du véhicule.
- Etat technique des véhicules et reconnaissance de l'autorisation du véhicule.
- Contrôle du respect des dispositions de l'ADR et de l'ATP.
- Sécurité des véhicules de transport du point de vue douanier.

ANNEXE 4

Techniques d'analyse des risques et de sélection

Les techniques d'analyse des risques et de sélection sont conçues dans le but de déceler les risques et de faire porter l'essentiel des efforts de contrôle dans les domaines ainsi cernés. Dans cette optique, les domaines à risque correspondent aux possibilités d'enfreindre de manière délictueuse, frauduleuse ou accidentelle les lois et règlements régissant la circulation des voyageurs, des véhicules et des marchandises à travers les frontières. En établissant un profil de risque, on évaluera les probabilités d'infraction, sous une forme ou une autre, dans les domaines à risque. On pourra alors utiliser ce profil pour choisir les voyageurs, véhicules et marchandises à contrôler en détail. S'il est bien appliqué, le profil de risque permettra de maximiser le taux de réussite du dépistage tout en occasionnant le moins de contretemps lors du passage des véhicules aux frontières.

La méthode d'analyse des risques comprend le rassemblement et le traitement statistique des informations nécessaires pour établir un profil de risque exact et le tenir à jour. C'est une méthode complexe qui, pour obtenir un maximum de résultats, réclame l'informatisation ainsi qu'un suivi permanent des statistiques sur les taux de réussite et des données fournies par les services de renseignements. Cependant, même sans cette technologie, il est possible de faire beaucoup de choses. Il est vital de s'assurer que tout le personnel comprend les principes d'analyse des risques et de sélection et reçoit une formation à leur application.

B. LA LEVEE DES ENTRAVES LORS DES PASSAGES AUX FRONTIERES POUR LE TRANSPORT INTERNATIONAL PAR CHEMIN DE FER DE MARCHANDISES

1. INTRODUCTION

S'agissant de la levée des entraves lors des passages aux frontières, la situation est sensiblement différente pour la route et le rail. Afin de l'améliorer pour les deux modes, il convient d'éviter toute confusion. Que le temps de parcours de bout en bout corresponde à ce que veut le client et à ce qu'il est prêt à payer importe tant pour le rail que pour la route. A partir de là, il y a peu de caractéristiques communes aux deux modes.

Certains clients des services de fret recherchent le temps de parcours le plus court possible, pour lequel ils sont prêts à payer le prix fort (par exemple, lorsqu'il s'agit de transporter des produits chers ou de maintenir des stocks minimums). D'autres attachent davantage d'importance au coût du transport qu'au temps de parcours (c'est souvent le cas pour les cargaisons en vrac)¹. Le temps de transport n'est pas la seule question importante, la ponctualité et la fiabilité sont au moins aussi importants. Le rail est fréquemment critiqué par les commissionnaires de transport et les chargeurs pour son manque de fiabilité et ceci est largement considéré comme un obstacle à un usage plus intensif du rail. Les nouveaux marchés potentiels du rail exigent généralement un haut niveau de fiabilité.

Pour les services de transport ferroviaire de voyageurs à grande distance, les clients choisissent aussi entre le temps de parcours et le prix (c'est ce qui distingue, par exemple, les voyages d'affaires des voyages de loisirs), mais en ce qui concerne les passages aux frontières, toute comparaison avec d'autres modes (avion, voiture particulière et autocar) est complexe. Dans tous les cas, la durée du parcours doit être vue dans le cadre du marché et en fonction des prix, et le recoupement entre les marchés routier, ferroviaire et aérien n'est pas aussi important que l'on a coutume de le croire².

S'il n'y avait pas de formalités à la frontière (contrôle des passeports, douanes), un véhicule routier n'aurait pas besoin de s'arrêter du tout. Cependant, il doit s'arrêter ailleurs sur la route pour que le chauffeur prenne ses repas et fasse des pauses. Pendant les parcours qui durent plus d'un jour ouvrable, des arrêts de plusieurs heures sont également nécessaires pour permettre au chauffeur de dormir (à moins que le véhicule soit conduit par deux chauffeurs, ou qu'il y ait un changement de chauffeur ou d'unité de traction à un dépôt ou à un autre point de transfert convenu). Ces arrêts sont prescrits par la loi.

A l'inverse, les trains de voyageurs et de fret ne s'arrêtent pas pour les pauses-repas du personnel ni pour permettre aux équipes de dormir, étant donné que celles-ci changent régulièrement à des points appropriés du parcours³ (même pour les trajets à l'intérieur d'un même pays) afin d'en optimiser l'utilisation. Les locomotives peuvent également être changées régulièrement à des points déterminés pour assurer une meilleure utilisation ou pour des raisons de maintenance.

Pour les services internationaux cependant, la pratique courante est de changer habituellement de locomotive et de personnel à la frontière, à l'exception de certains services voyageurs à longue distance. Les locomotives sont changées habituellement :

- A cause des incompatibilités techniques de la signalisation et des systèmes électriques.
- Pour en permettre un usage plus productif.
- Pour optimiser l'organisation de la maintenance.

Les personnels sont changés aux frontières :

- Soit parce qu'ils ne sont pas qualifiés pour des opérations transfrontalières.
- Ou parce que cela n'est pas dans la tradition des chemins de fer d'utiliser du personnel étranger.
- Ou parce que, comme il a déjà été indiqué, le changement optimise l'affectation du personnel.

Les points frontaliers ne servent habituellement pas à d'autres fonctions opérationnelles que le changement de locomotives et de personnels, de telle sorte que le train ne s'y arrêterait pas s'il n'y avait des frontières, bien que certaines exceptions existent. Bien que le fait de changer de locomotives et de personnel peut ne pas allonger le temps de transport au point de réduire l'attrait commercial du service, cela accroît les risques de retards, affectant la fiabilité du transport. Les coûts sont accrus parce que les locomotives et les personnels doivent être envoyés aux points frontières pour attendre les trains et que l'infrastructure nécessaire aux opérations doit être fournie.

Finalement et plus fondamentalement, les trains suivent des horaires⁴ et une distinction doit être faite à cet égard entre :

- Un arrêt prévu à l'indicateur pour des raisons d'exploitation, qui permet encore de respecter un temps de parcours de bout en bout acceptable du point de vue commercial et n'engendre pas de coûts exagérés.
- Un arrêt prévu à l'indicateur qui devrait être écourté ou supprimé afin de répondre aux impératifs commerciaux ou de réduire les coûts.
- Un retard qui se produit lorsqu'un temps d'arrêt prévu à l'indicateur est dépassé.
- La perte de temps due aux formalités douanières et inspections diverses.

La situation aux frontières varie énormément, et il y a lieu de faire la distinction entre :

- Les frontières à l'intérieur de l'Union européenne et de la zone de l'AELE.
- Les frontières entre l'Union européenne et les PECO, ainsi que les frontières entre les différents PECO.
- Les frontières entre les PECO et les Etats de la CEI ou les Etats baltes, là où il y a changement d'écartement des rails.

Le présent document examine chacune de ces trois situations.

2. LES FRONTIERES A L'INTERIEUR DE L'UNION EUROPEENNE ET DE LA ZONE DE L'AELE

2.1 Aspects techniques

Les chemins de fer ne rencontrent pas, au sein de l'Union Européenne et des pays de l'AELE, des difficultés "techniques" insurmontables aux frontières. En effet il existe des moyens de contourner les différences techniques qui subsistent. La solution qui devrait être adoptée dans chaque situation particulière est une question de nature essentiellement commerciale qui doit être prise dans une optique de coût-efficacité. Les éléments positifs suivants doivent être notés :

- Il n'y a pas de changement d'écartement des rails⁵ entre les pays de l'UE et de l'AELE, sauf entre la France et la péninsule ibérique⁶.
- La grande majorité des lignes sur lesquelles est acheminé le trafic international dans les pays de l'UE et de l'AELE sont conformes au gabarit d'encombrement standard international adopté par l'UIC⁷.
- On s'accorde en général à reconnaître que le coût d'accroissement du gabarit d'encombrement partout, pour être en mesure d'accueillir de nouveaux types de trafics (par exemple des conteneurs de plus grandes dimensions) ne peut se justifier, mais que le gabarit d'espace libre⁸ pourrait être augmenté sur certaines lignes où le besoin s'en fait sentir⁹.
- Il existe pour les wagons et voitures des normes de l'UIC adoptées au plan international qui permettent d'utiliser les véhicules conformes à ces normes pour le trafic international, sans entrave (voir Annexe 1).
- Les réseaux de courant de traction ne sont pas tous les mêmes, mais le coût d'une éventuelle uniformisation serait prohibitif et il est plus économique de contourner le problème, lorsqu'il se pose, en utilisant sur les lignes concernées des locomotives ou des motrices polycourant.
- Les systèmes de signalisation en usage sont eux aussi différents¹⁰ ; a) le problème sera résolu à long terme par l'adoption d'un nouveau système de signalisation adopté au plan international, le système ERTMS/ETCS¹¹ ; b) dans l'intervalle, il est plus économique d'y remédier en utilisant sur les lignes concernées des locomotives et des motrices capables de s'adapter à plusieurs systèmes.
- Le surcoût lié à la production de nouvelles locomotives et motrices adaptées à plusieurs systèmes d'alimentation et/ou de signalisation a considérablement baissé et il n'est aujourd'hui que de l'ordre de 10 pour cent (ce qui fait que le prix global de ce genre de locomotive est aujourd'hui moindre que celui d'une locomotive monosystème il y a quelques années).

2.2 Trafic de fret international

Le fret ferroviaire international a une très longue histoire, qui se confond avec celle des échanges internationaux, répondant à la nécessité, pour les fabricants et les producteurs, d'atteindre des marchés distants où écouler leurs produits. Dans les pays de l'Union européenne et de l'AELE, le fret ferroviaire international représente 44 pour cent du volume total du fret ferroviaire. L'Annexe 1 décrit le développement des services ferroviaires internationaux en Europe ainsi que les accords essentiels de coopération conclus entre les entreprises de chemins de fer pour faciliter les opérations internationales.

2.3 La situation actuelle

La situation actuelle au sein de l'Union européenne et de l'AELE peut se résumer comme suit.

Transport de voyageurs

Les vérifications de passeports et contrôles douaniers ont dans une large mesure été supprimés à la plupart des postes frontières (ou ramenés à des contrôles spéciaux ou ponctuels), en application des dispositions propres de l'Union européenne ou de celles de l'accord de Schengen.

Les rames à grande vitesse (par exemple Eurostar : Paris-Londres, Bruxelles-Londres ; Thalys : Paris-Bruxelles-Amsterdam/Cologne) franchissent les frontières sans s'arrêter¹². Elles sont équipées pour s'adapter aux différents courants et systèmes de signalisation des itinéraires qu'elles desservent. Le personnel roulant connaît les langues parlées sur ces itinéraires ainsi que les différents systèmes de signalisation et règlements d'exploitation. Comme il se doit, les agents de conduite connaissent les itinéraires sur lesquels ils roulent¹³. D'autres services directs (déjà offerts ou en cours d'établissement) assurés par rames à grande vitesse ne comportent pas d'arrêt aux frontières.

Les trains de voyageurs remorqués par une locomotive classique s'arrêtent en général aux frontières pour changer de locomotive et de personnel roulant. L'arrêt ne dure pas plus de 10 à 15 minutes, ce qui est sans véritable incidence sur un temps de parcours de bout en bout de 5 à 6 heures ou plus, bien que cela devienne significatif pour les parcours de moins de 3-4 heures sur les itinéraires où il y a une concurrence avec l'avion. Le nombre d'endroits où le train peut traverser la frontière et circuler sur une courte distance sans changer de locomotive ni d'équipe est limité. C'est le cas d'un ou deux services transfrontaliers locaux et d'un ou deux services assurés au moyen d'unités multiples.

La suppression des arrêts aux frontières sur la plupart des itinéraires classiques ne devrait pas en soi raccourcir sensiblement les temps de parcours. En effet, pour réduire de façon appréciable le temps de parcours, il faudra en général investir massivement, notamment dans la construction de nouvelles lignes ou la modernisation de lignes existantes (afin d'éliminer les courbes et les autres restrictions), ainsi que dans un nouveau matériel roulant capable d'atteindre des vitesses plus élevées sur l'ensemble du parcours. C'est le marché qui détermine la nécessité de raccourcir le temps de parcours.

Fret

Les déclarations et inspections douanières, vétérinaires et phytosanitaires ont été soit abolies dans le cadre de la législation européenne, soit transférées vers les points d'origine ou de destination des mouvements de marchandises internationaux.

Les envois de marchandises par chemin de fer se regroupent dans trois catégories :

- Envoi par train complet (ou train-bloc), composé habituellement d'un seul type de marchandises, qui vont de leur point d'origine à leur destination sans modification de composition en cours de route.
- Envoi par wagon isolé ; les wagons sont chargés par différents expéditeurs en différents points et acheminés seuls ou par deux vers différentes destinations. Dans le trafic ferroviaire classique, ils pourront faire l'objet de deux ou trois manœuvres pendant leur parcours, et entreront dans la composition de plusieurs trains à différentes étapes du parcours. Les manœuvres demandent du temps, exigent des chantiers de triage très coûteux et sont à l'origine de temps de parcours longs.
- Combinaison des deux catégories précédentes (diffus et massifié). Les wagons isolés sont regroupés à un stade aussi précoce que possible et circulent ensuite comme un train complet aussi loin que possible avant d'être de nouveau dégroupés pour l'acheminement final.

Lorsqu'il est nécessaire d'enlever ou d'ajouter des wagons en cours de route, cela se fait par blocs de wagons selon un horaire prédéterminé et à un point défini à l'avance. Les principaux tronçons du parcours sont par conséquent couverts sans perturbation, comme s'il s'agissait d'un train complet. Les arrêts pour atteler/dételer sont réduits au minimum et les installations nécessaires se limitent à une ou deux voies d'embranchement. Les coûts sont donc nettement réduits et les temps de parcours raccourcis. EurailCargo est un exemple de ce type de service au plan international.

Le type de train a non seulement une incidence importante sur le temps de parcours, indépendamment des passages aux frontières, mais influe également sur le temps passé à la frontière.

Les trains de fret changent en général de locomotive et d'équipe aux frontières (dans certains cas l'équipe et la locomotive poursuivent leur route au-delà de la frontière sur une courte distance). Le temps nécessaire au changement de locomotive d'un train de marchandises varie de 30 à 40 minutes¹⁴. En soi, ce genre de changement (même s'il y en a deux ou trois) est sans grande conséquence pour un parcours transcontinental d'une durée variant de 24 à 48 heures. Ce qui importe davantage, c'est qu'il n'y ait pas de temps perdu pour d'autres raisons, que ce soit aux frontières ou ailleurs en cours de route. Dans le cas de trajets plus courts traversant plusieurs frontières - et de tels parcours existent en Europe - le temps passé aux changements de locomotives peut être commercialement significatif.

De ce point de vue, le marché du fret se divise en deux grands groupes de clients : ceux qui exigent des temps de parcours courts et un degré de ponctualité élevé - c'est-à-dire des trains de marchandises offrant pratiquement les mêmes caractéristiques que des trains de voyageurs - et la fiabilité est particulièrement importante pour les clients dans beaucoup de marchés allant en s'accroissant ; et les autres, pour qui le temps de parcours ne revêt pas une importance primordiale, ni l'heure d'arrivée précise (bien qu'ils doivent savoir à quelques heures près pour attendre leur envoi). Pour que le changement soit déterminant pour la plupart des clients des services de fret, le parcours international type doit probablement être raccourci de 4 à 8 heures, le train arrivant par exemple le matin plutôt que l'après-midi, ou encore un jour plus tôt.

Lorsqu'il y a des avantages évidents du point de vue commercial ou sur le plan des coûts à ne pas changer de locomotive à la frontière, on utilise un type de locomotive capable de s'adapter aux différents réseaux d'alimentation électrique et systèmes de signalisation de la ligne desservie.

2.4 Ce qu'il reste à faire de la part des chemins de fer

S'agissant des services voyageurs, la voie à suivre est relativement claire et a déjà été esquissée plus haut. La présente section et les conclusions qui suivent concernent donc exclusivement les services de fret.

Il y a eu des retards injustifiés aux frontières intérieures de l'Union européenne et des pays de l'AELE dans le passé. Les gouvernements, la Commission européenne et les chemins de fer ont compris depuis un certain temps qu'il y a des moyens d'écourter les temps de parcours globaux des trains de marchandises internationaux au sein de l'Union européenne et des pays de l'AELE, et de rationaliser le mouvement des trains aux frontières, à savoir :

- Éliminer dans la mesure du possible les manœuvres et les opérations de triage sur le parcours (pas seulement aux frontières), par exemple en élargissant l'application du principe d'«EurailCargo».

- Améliorer la transmission de l'information d'exploitation entre le point d'origine du train et le point de passage à la frontière (les progrès dans certains cas se font sur une base bilatérale).
- Améliorer la transmission des lettres de voiture, qui concernent l'acheminement de chaque wagon ou groupe de wagons d'un train (le train entier dans le cas où il y a qu'une seule destination).
- Améliorer la circulation en temps réel de l'information relative à l'emplacement et à l'heure d'arrivée prévue des trains et des wagons.
- Harmoniser plus étroitement les horaires des trains de marchandises de part et d'autre des frontières afin d'éliminer le temps d'attente (compte tenu des conséquences de l'arrivée tardive des trains de marchandises au point frontière¹⁵).
- Examiner les coûts et les avantages du changement d'équipes et de locomotive à d'autres points que la frontière.
- Évaluer les conséquences sur le plan des coûts des retards des trains de marchandises du point de vue de la nécessité de ressources supplémentaires.

Une étude récente menée pour la Commission européenne¹⁶ a identifié des problèmes significatifs à des points de passage spécifiques. Dans l'ensemble, le rapport a confirmé l'importance qu'il y a à mettre en œuvre les mesures identifiées ci-dessus en vue d'améliorer les services. Les sociétés ferroviaires unissent leurs efforts en ce sens dans le cadre de l'UIC.

2.5 Ce que les Gouvernements ont en plus à faire

D'importantes différences demeurent néanmoins dans les normes techniques et les règles d'exploitation, différences qui empêchent un mouvement ininterrompu des trains aux frontières. Ceci rend nécessaire le changement des locomotives et du personnel à la frontière. Dans certains cas, ces changements à la frontière ne correspondent pas à une optimisation des opérations ferroviaires (qu'il s'agisse de la maintenance des locomotives, de la programmation des horaires de travail du personnel, etc.).

Il y a environ 15 systèmes de signalisation et de commande/contrôle différents et incompatibles dans la zone considérée avec des locomotives différentes requises pour chaque système. Pour dépasser ces différences et exploiter les progrès dans les technologies de l'information, la Communauté Européenne a promu le développement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) par les chemins de fer. Ceci devrait former la base de normes européennes pour la spécification de la signalisation dans le futur.

Des données doivent être échangées entre les chemins de fer, les opérateurs intermodaux, les chargeurs et transitaires. Certaines pour l'exploitation des trains, d'autres à des fins logistiques et commerciales. Les interfaces entre les systèmes informatiques des chemins de fer sont incomplètes, de telle sorte que des documents papiers sont souvent échangés à la frontière, avec des risques inévitables de pertes, d'erreurs et de délais, le tout associé à des coûts. Ces incompatibilités dans le traitement des données veulent également dire que les chemins de fer perdent l'opportunité d'offrir les services logistiques complexes que les clients obtiennent des autres modes. L'on a besoin de spécifications qui couvrent l'Europe de manière à fournir un flux d'informations sans obstacle. Les Gouvernements, agissant en concertation, pourraient jouer un rôle important dans l'obtention d'un accord — dans une courte période de temps — entre les chemins de fer et les équipementiers de matériel électronique sur des logiciels normalisés et des protocoles électroniques standards.

D'autres divergences techniques et d'exploitation qui peuvent affecter la compétitivité du chemin de fer peuvent être trouvées dans les réglementations de sécurité, dans la qualification des personnels,

dans la conception du matériel roulant et dans les mesures de contrôle du bruit des wagons de marchandises. Il y a une place pour l'action des Gouvernements dans ces domaines et l'harmonisation technique est du domaine de la compétence de la Communauté Européenne, y compris pour la création d'un marché unique de l'équipement ferroviaire.

La Commission Européenne pense qu'il y a un grand avantage à ce que les gouvernements établissent un processus d'élaboration et d'adoption des spécifications techniques qui améliore l'interopérabilité ; ces spécifications communes s'accompagnant d'évaluations indépendantes de la conformité et d'une reconnaissance mutuelle de la certification. Ceci impliquerait un changement par rapport aux pratiques actuelles par lesquelles les chemins de fer développent des normes et évaluent la conformité en l'absence d'une intervention des gouvernements.

2.6 Conclusions relatives aux passages aux frontières à l'intérieur de l'Union européenne et de la zone de l'AELE

Du fait de la suppression de bon nombre des contrôles, notamment douaniers, aux frontières, de l'amélioration des procédures d'exploitation des chemins de fer et du progrès de la technologie ferroviaire, les problèmes généralisés de retards importants aux frontières ont été considérablement réduits.

Des problèmes précis subsistent à certaines frontières, et les chemins de fer peuvent encore faire beaucoup pour rationaliser davantage leurs procédures d'exploitation et réduire ou éliminer le temps perdu pour d'autres raisons.

Dans ce contexte, le principal élément par rapport auquel il convient de mesurer les améliorations potentielles est la rentabilité commerciale. Comme les améliorations auront dans certains cas des effets bénéfiques sur l'ensemble du réseau, et pas seulement sur la frontière ou l'itinéraire concerné, il faudra en tenir compte dans l'évaluation.

Tandis qu'il peut être utile que les pouvoirs publics prennent des mesures pour encourager les chemins de fer à poursuivre leurs améliorations, la liberté des responsables des entreprises ferroviaires de procéder à des changements sur une base commerciale en fonction des coûts et des avantages globaux ne devrait pas être entravée. L'impulsion du changement doit provenir de l'exposition concrète aux pressions commerciales qui sont liées au fait d'être entièrement responsable des résultats financiers, et notamment à la nécessité de faire d'ores et déjà face à la concurrence intermodale dans les régions où les marchés de plusieurs modes se chevauchent.

Au travers de leur association, l'UIC, les chemins de fer standardisent l'équipement dans le but d'offrir des services internationaux. L'approche a été de développer des solutions peu coûteuses pour dépasser des différences qu'il serait onéreux d'éliminer. Toutefois, des différences techniques significatives demeurent. Elles représentent un obstacle majeur au développement d'un marché unique de la fabrication et de l'appel d'offre d'équipement. De plus, avec les délais des procédures actuelles de certification des nouveaux équipements, l'innovation technologique est ralentie, diminuant la compétitivité du rail. L'impact des différences techniques en termes de purs délais aux frontières varie suivant les itinéraires en question et n'est pas significatif sur beaucoup de routes. La question de savoir s'il existe un besoin pour les gouvernements de prendre la responsabilité de la préparation de spécifications techniques communes et de celle des règles d'exploitation des chemins de fer est une question importante qui mérite débat. La Commission Européenne sortira une communication sur cette question durant l'année 1999 comme une première étape dans le sens d'une décision par le Conseil

Européen. Les Ministres auront à peser les coûts éventuels et l'efficacité de structures gouvernementales contre les précédents d'une action par les chemins de fer eux-mêmes.

Les gouvernements et les chemins de fer de pays se préparant à l'adhésion à l'Union Européenne seront pris dans le processus d'adoption du système commun de signalisation en cours d'élaboration et devront se préparer à la mise en œuvre de systèmes de technologies d'information communs et à d'autres spécifications techniques communes ainsi qu'à des règles d'exploitation adoptées au niveau de l'UE. Là où des normes communes auront été adoptées, il y aura des bénéfices significatifs pour d'autres pays européens les adoptants.

3. FRONTIERES ENTRE L'UE ET LES PECO, ET ENTRE LES DIFFERENTS PECO

S'agissant des frontières entre l'UE et les PECO, ainsi que des frontières entre les différents PECO, aux considérations énumérées pour l'UE et les pays de l'AELE viennent s'ajouter des éléments particuliers qui n'interviennent plus au sein de l'UE (ou alors beaucoup moins). A titre d'exemple, des renseignements détaillés sur le tronçon polonais du Corridor II (Berlin-Nijny Novgorod) sont fournis à l'Annexe 3.

En ce qui concerne les voyageurs, il y a les contrôles de passeports effectués par la police des frontières ou les services de l'immigration. L'accord de Schengen prescrit des contrôles stricts aux frontières de l'Union européenne. Pour les trains de jour, les contrôles sont effectués par les officiers des douanes et la police à bord des trains pendant le trajet. Les trains de nuit posent un problème d'importance car les autorités douanières et policières ne font pas confiance à l'accompagnateur de voiture-lits et insistent pour réveiller les voyageurs. Cette situation n'est pas acceptable à long terme et risque de menacer la survie de ce trafic de nuit, qui est très important dans les pays d'Europe centrale et orientale.

En ce qui concerne le fret, il y a peu de gares frontières communes. Les wagons sont habituellement triés dans le chantier de triage frontalier de chaque pays, où sont également effectuées les inspections douanières, vétérinaires et phytosanitaires. Il importe de s'employer à transférer à la fois les opérations ferroviaires et les autres procédures vers les gares d'origine ou de destination, ou, si cela n'est pas possible, au moins à établir des gares frontières communes.

Le tri des wagons aux frontières peut et devrait être évité dans de nombreux cas. Les opérations effectuées aux chantiers de triage principaux devraient être aussi précises que possible et ordonner les wagons en fonction de leur destination finale.

4. FRONTIERES ENTRE LES PECO ET LES PAYS DE LA CEI OU LES ETATS BALTES

Les réseaux d'Europe centrale et orientale sont à écartement standard, tandis que ceux des pays de la CEI et des Etats baltes sont alignés sur l'écartement large russe. Aux frontières où doit être effectué un changement d'écartement, d'autres problèmes se posent en plus de ceux déjà décrits.

Pour les services voyageurs, le changement d'écartement signifie que les voyageurs doivent changer de train, sauf lorsqu'on change les bogies sur les voitures.

Pour les services de fret, il est parfois possible de changer les bogies des wagons, mais il est plus courant de transborder les cargaisons des wagons à écartement standard vers des wagons à écartement large et vice versa. Cette opération s'effectue à des centres de transbordement, à un coût élevé, occasionne des pertes de temps considérables et comporte un risque constant de perte ou d'endommagement de la marchandise. Dans ces conditions, le temps consacré à toutes les procédures aux frontières est en général englobé dans le temps considérable consacré aux opérations purement ferroviaires.

Une solution habile au problème de changement d'écartement consiste à utiliser des bogies dont les roues et les essieux sont ajustables à différents écartements (voir Annexe 2). Toutefois, le gain de temps que permet le recours à cette solution ne pourra être pleinement réalisé que si toutes les autres causes de perte de temps sont maîtrisées. Compte tenu du coût (30 pour cent de plus) et de la nécessité de moderniser le parc remorqué, les bogies à écartement variable ne peuvent être utilisés que pour une proportion limitée du trafic total. Il en va de même pour les systèmes plus classiques de changement de bogies.

Les bogies à écartement variable constituent probablement une solution économique pour les trains de voyageurs de jour, tandis que le changement de bogies sera probablement la solution la plus rentable pour les trains de nuit étant donné leur temps de parcours plus long.

Pour le fret, le changement de bogies ou l'utilisation de bogies à écartement variable ne sera rentable que pour une proportion de 5 à 10 pour cent du trafic dans un avenir prévisible. Une amélioration de l'efficacité des divers systèmes de transbordement permettrait de réaliser certains gains de temps. Il pourrait également être rentable d'investir dans des terminaux spécialisés pour les conteneurs à certains endroits, étant donné que ce type de trafic est appelé à se développer.

En tout état de cause, les gains de temps que l'on peut escompter de ce genre d'amélioration sont faibles par rapport à ceux qui découleraient de l'organisation concrète de points de transbordement aux frontières. Actuellement, les gares frontières ne transbordent habituellement que le trafic entrant, tandis que le trafic sortant est transbordé par une gare jumelée située de l'autre côté de la frontière. Cette situation apparaît à la frontière des deux systèmes juridiques, CIM et SMGS, relatifs aux conditions de transport¹⁷.

Toutes les gares de transbordement devraient traiter à la fois le trafic entrant et le trafic sortant, comme cela se fait, par exemple, à la gare de changement de bogies située à la frontière de l'Ukraine et de la Hongrie. De façon plus fondamentale, les installations situées de part et d'autre d'une frontière devraient être considérées comme un même terminal. Là où deux gares de transbordement traitent le même type de trafic, l'une de chaque côté de la frontière, il conviendrait de ne conserver que la plus efficace des deux.

L'exploitation d'une seule gare, commune, permettrait d'éliminer les pertes de temps dues au mouvement des wagons d'une gare à l'autre, en plus de faciliter considérablement la circulation des wagons vides. Les autorités douanières des deux pays seraient obligées d'effectuer le maximum d'inspections conjointement, ce qui devrait simplifier l'échange de documents entre entreprises ferroviaires.

La coordination des opérations de triage entre les gares de transbordement et les chantiers éloignés des frontières peut également contribuer à réduire le temps perdu aux frontières. Les wagons peuvent par exemple être triés de façon plus précise qu'en général, en classant les wagons destinés à l'étranger par groupes correspondant à des gares de transbordement données. Les wagons quittant les gares de transbordement pourraient être triés de façon analogue en fonction de la destination ou

simplement acheminés sans être triés vers un chantier de triage central vers lequel convergeraient les wagons provenant d'un certain nombre de points d'origine pour être triés en fonction de leur destination. L'organisation la plus efficace dépendra des considérations logistiques régionales, mais ce type de coordination offre de nombreuses possibilités de réduire le nombre d'opérations de triage dont font l'objet les wagons.

La rationalisation des opérations de tri des wagons par la coordination du triage à l'échelle régionale devrait être une priorité car elle permettrait de réaliser des gains de temps importants, avec les avantages que cela suppose sur le plan commercial.

Cette réorganisation laisse entrevoir des gains de productivité considérables. Toutefois, les réductions d'effectif qui en découlent pourraient soulever des questions politiques. Les pouvoirs publics devront peut-être mettre en œuvre des mesures d'accompagnement pour gérer les suppressions de postes de façon à éviter un impact inacceptable sur l'emploi au plan local. Les chantiers de triage aux frontières et les centres de transbordement sont en effet de gros employeurs qui sont souvent situés dans des régions caractérisées par chômage élevé. La fermeture de ces chantiers dans ces circonstances prend donc forcément une dimension politique. Les gouvernements devront gérer ces problèmes en évitant d'entraver la capacité des chemins de fer d'améliorer leur efficacité et de réduire leurs coûts.

5. SUIVI DES TEMPS D'ATTENTE AUX FRONTIÈRES

A la suite de la publication en 1994 du rapport FACILRAIL – une étude sur les temps d'attente aux frontières menée en coopération par l'OTIF, l'UIC et la CEE/ONU – le groupe de travail de la CEE/ONU sur les chemins de fer a procédé, sur la base d'une enquête annuelle, à un suivi de l'évolution des temps d'attente aux frontières. Les informations communiquées à cette occasion par les pays participant à ce groupe de travail concernent :

- Le temps moyen passé aux principaux postes frontaliers par les trains de voyageurs et de marchandises.
- Les progrès réalisés (en minutes) à la suite de la mise en œuvre des mesures arrêtées par les Gouvernements (i.e. les mesures simplifiant les contrôles douaniers, policiers, sanitaires et phytosanitaires) et par les réseaux ferroviaires (i.e. les mesures relatives à l'amélioration des contrôles techniques) afin de réduire les temps d'attente aux frontières pour les trains de voyageurs et de marchandises.
- Les autres mesures envisagées pour supprimer les attentes aux frontières.
- Les contacts bi- et multilatéraux noués entre les Gouvernements et réseaux ferroviaires de pays voisins afin d'améliorer le franchissement des frontières, ce type d'information donnant lieu à des rapports succincts spécifiques.

Selon les informations ainsi collectées, les temps d'attente aux frontières des trains de voyageurs et de marchandises varient substantiellement selon les pays, et d'importantes améliorations sont encore possibles en ce domaine. Afin de réduire les temps d'attente des trains de voyageurs, des progrès ont été réalisés grâce à la mise en place de contrôles conjoints pour les opérations douanières et la vérification des passeports. Pour les marchandises, la résolution 248 du Comité des transports intérieurs de la CEE/ONU sur la réduction des temps d'arrêt aux frontières pour les trains navettes en trafic international, recommande un temps d'arrêt maximum de 60 minutes. Selon la Convention sur le

transport combiné international (AGTC), il est prévu un temps maximum d'arrêt aux frontières de 30 minutes pour le transport combiné.

6. RECOMMANDATIONS

Sur la base du présent rapport, les recommandations ci-après sont formulées – les six premières sont couvertes par le Projet de Résolution connexe sur la levée des entraves lors des passages aux frontières pour tous les modes [CM(99)3], et la dernière fera l'objet d'une Communication par la Commission Européenne plus tard dans le courant de 1999 :

- Que les chemins de fer agissent rapidement pour réduire les retards dans les services de fret internationaux de telle sorte qu'ils soient rentables et dans les objectifs acceptés sur le plan international dans l'accord sur les liaisons internationales de transport combiné de la CEE/ONU (AGTC, dans lequel le temps maximum d'arrêt à la frontière est fixé à 30 minutes) et dans la Résolution 248 de la CEE/ONU sur les temps d'arrêts aux frontières des trains-navettes (qui fixe une limite maximale de 60 minutes).
- Que des efforts soient faits pour transférer, autant que possible, les procédures non ferroviaires (telles que les formalités de douane) aux postes d'origine et de destination plutôt qu'aux frontières.
- Que, lorsque les contrôles douaniers etc. sont effectués aux frontières, ils soient faits en même temps par les autorités des deux pays concernés.
- Que les gouvernements assurent l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires, de telle sorte que de plus en plus leurs opérations internationales puissent être menées sur une base commerciale dans un environnement de marché international (par exemple, en ce qui concerne les décisions sur la rationalisation des opérations de triage, la fusion des aires de triage, l'achat de locomotives multi-courant, le matériel roulant à double gabarit, la construction de voies ou de postes de transbordement, ...).
- Que, dans le cas où les gouvernements continuent d'exercer un contrôle sur la gestion des opérations ferroviaires (la plupart des pays de la Communauté des Etats Indépendants), les Ministres cherchent à éliminer les opérations de triage autant que possible tout au long du trajet (et pas seulement aux frontières), et à améliorer la transmission des données entre les réseaux.
- Que tous les gouvernements des pays Membres, en concertation, considèrent les mesures possibles pour développer des systèmes adéquats communs de technologies d'information ou d'interfaces pour transmettre des données entre les réseaux de chemin de fer.
- Que tous les Gouvernements Membres, en concertation, considèrent les mesures possibles pour améliorer les procédures de préparation des règles d'exploitation des chemins de fer et des spécifications techniques communes pour les équipements ferroviaires.

NOTES

1. Si l'expéditeur attache vraiment peu d'importance au temps de parcours, il peut très bien opter pour le transport maritime ou fluvial...
2. Le compromis à faire entre temps de parcours et prix n'est en effet pas le seul élément à entrer en ligne de compte dans le choix modal. Intervient également, par exemple, la question de savoir si un changement de mode est nécessaire, ou souhaitable, à l'une des extrémités du parcours ou aux deux.
3. Normalement, dans les gares pour les services voyageurs. (Cette organisation est cependant appelée à évoluer à mesure que les investissements et les progrès techniques raccourciront les temps de parcours des trains de voyageurs).
4. Les horaires des trains internationaux de marchandises sont indiqués dans le LIM (Livret-indicateur international marchandises).
5. La distance entre les deux rails ; l'écartement standard est de 1.435 mètre.
6. En Espagne et au Portugal, l'écartement est de 1.668 mètre (écartement large), sauf sur la ligne à grande vitesse qui relie Madrid à Séville depuis 1992, qui est à écartement standard. En Finlande, l'écartement est large (1.524 mètre), mais le trafic transfrontalier s'échange essentiellement avec la Russie, où l'écartement est le même. La Grèce a un réseau ferroviaire à écartement standard et deux réseaux à voie étroite. En Irlande, l'écartement est large, mais bien entendu sans liaison avec le continent. Voir la note sur les techniques de changement d'écartement des rails à l'Annexe 2.
7. On entend par gabarit d'encombrement les dimensions extérieures maximales admissibles d'un véhicule (ou de toute charge qu'il transporte s'il s'agit d'un véhicule ouvert).
8. Le gabarit d'espace libre est le profil délimité par les ouvrages d'art situés de part et d'autre de la ligne et au-dessus (ponts, quais, mâts de signal, caténaire et ses mâts, etc.). C'est ce gabarit qui détermine le gabarit de chargement, un dégagement minimal déterminé devant être respectée entre les deux.
9. Pour les lignes sur lesquelles on s'intéresse à développer le trafic de transport combiné, l'UIC recommande le gabarit de chargement standard convenu le plus grand, à savoir le gabarit "C".
10. Bien que les signaux proprement dits soient situés le long de la voie et puissent être vus par l'agent de conduite, une disposition de sécurité supplémentaire en vigueur dans de nombreuses régions prévoit que les indications de signalisation doivent être transmises à la cabine de conduite par un dispositif installé sur la voie et par un capteur ou un récepteur qui se trouve sur la locomotive ou sur la motrice. Les locomotives et les motrices doivent alors être dotées du récepteur et de l'équipement de cabine appropriés.
11. Combinaison du Système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), un projet préconisé par la Commission européenne et auquel l'UIC est étroitement associée et a apporté une contribution financière très importante, et le Système de sécurité ferroviaire européen (ETCS), le propre projet de signalisation de l'UIC. Une fois intégralement mis en œuvre, ce système de signalisation rendra superflus les signaux classiques implantés le long de la voie.

12. Il y a changement d'équipes à Bruxelles, et les rames à destination et en provenance de Cologne et d'Amsterdam sont dégroupées et couplées sur place en 5 minutes environ, c'est-à-dire à peine plus que le temps d'arrêt normal en gare.
13. Tous les agents de conduite doivent connaître en détail les itinéraires sur lesquels ils roulent régulièrement et ne peuvent pas travailler sur des itinéraires qu'ils ne connaissent pas. Il faut un certain temps pour se familiariser avec un itinéraire (bien que l'utilisation de simulateurs puisse faciliter les choses). Si un agent de conduite ne travaille pas sur un itinéraire pendant un certain temps, il doit refaire son apprentissage. Si ses tâches habituelles ont changé et qu'il doive travailler sur des lignes différentes, il doit d'abord se familiariser avec ses nouveaux itinéraires avant de pouvoir y être affecté.
14. La durée plus longue du changement de locomotive par rapport aux trains de voyageurs tient aux caractéristiques des régimes de freinage des trains de marchandises, qui sont plus longs à rétablir et à contrôler sur l'ensemble du train.
15. On ne peut éviter le retard d'un certain nombre de trains de marchandises, soit parce qu'il faut assurer la ponctualité des trains de voyageurs, soit en raison du caractère souvent erratique du dispatching du fret en provenance des fabricants, producteurs et autres expéditeurs. L'élimination complète des retards aurait un coût disproportionné ; en revanche, les retards ont également leur coût, en termes d'excédent ou de sous-utilisation de la capacité des ressources. Il faut trouver un juste milieu en tenant compte de la situation commerciale.
16. Etude mandatée pour DG VII par les consultants Symonds Travers Morgan (STM) -- rapport final publié en May 1998.
17. Les conditions de transport fournissent le cadre juridique applicable en matière de responsabilité pour les marchandises et les wagons utilisés dans le transport international de marchandises par chemin de fer. Le régime CIM, administré par l'OTIF à Genève, a été conçu pour le transport ferroviaire en Europe occidentale ; le régime SMGS, administré par l'OSJD à Varsovie, a été conçu pour le transport ferroviaire dans les anciens pays du COMECON.

ANNEXE 1

LE DEVELOPPEMENT DES SERVICES FERROVIAIRES INTERNATIONAUX EN EUROPE

1. Les services internationaux de transport de voyageurs et de fret existent depuis près d'un siècle. La capacité de faire circuler des trains sur les lignes de différentes entreprises ferroviaires dans un même pays, et peu après de leur faire franchir les frontières, sans débarquer de voyageurs ni transborder de marchandises préoccupe les chemins de fer depuis qu'ils ont commencé à étendre leurs activités au-delà des réseaux locaux, au milieu du XIXème siècle.
2. En 1872 a été créée la Conférence européenne des horaires des trains des voyageurs et des services directs (CEH), puis, peu après, la Conférence des services directs, pour faciliter les liaisons internationales ainsi que l'acheminement direct.
3. En 1882, l'accord sur "L'unité technique des chemins de fer" a été conclu expressément pour établir les normes minimales autorisant le matériel roulant à circuler sur les réseaux ferroviaires de 6 pays d'Europe. En 1938, cet accord a été élargi à 18 pays.
4. La Convention internationale concernant le transport de marchandises par chemin de fer, signée en 1890, établit le cadre juridique commun pour le transport international des marchandises. Une convention analogue visant les voyageurs et leurs bagages a été signée en 1923.
5. En 1922, l'UIC a été créée expressément pour fournir le cadre technique nécessaire au rétablissement de services directs internationaux après les perturbations et les transformations politiques qu'avait entraînées la première guerre mondiale. L'UIC, en tant qu'organisation réunissant les entreprises ferroviaires ainsi que leurs compétences et leur expérience techniques pratiques, a par la suite pris en charge la responsabilité d'établir les normes régissant les itinéraires directs internationaux.
6. On compte environ 22 000 véhicules de voyageurs construits selon les normes internationales de l'UIC.
7. On compte environ 700 000 wagons de marchandises appartenant aux chemins de fer et 190 000 wagons de marchandises privés conformes aux normes internationales de l'UIC.
8. Les normes techniques régissant les relations directes internationales figurent dans les « Fiches » de l'UIC, principalement dans la série 500.
9. Les procédures de circulation internationale des véhicules, les conditions régissant les inspections, le transfert d'un réseau à un autre, l'utilisation d'un autre réseau que le réseau d'attache, ainsi que le

marquage des véhicules indiquant qu'ils peuvent être utilisés pour le service international sont décrites dans le Règlement pour l'emploi réciproque des wagons en trafic international (RIV)¹ et le Règlement pour l'emploi réciproque des voitures et des fourgons en trafic international (RIC)², qui sont administrés par l'UIC.

10. Le RIV et le RIC autorisent l'utilisation de wagons et voitures pour des échanges internationaux à condition qu'ils soient conformes au Code de l'UIC (expression qui désigne collectivement les normes de l'UIC).

Notes

1. Le “*Regolamento Internazionale Veicoli*”, entré en vigueur le 1er janvier 1922.
2. “*Regolamento Internazionale Carrozzi*”.

ANNEXE 2

NOTE SUR LES TECHNIQUES UTILISEES POUR SURMONTER LES DIFFERENCES D'ECARTEMENT DES VOIES

Espagne – France

Pendant des décennies, à la frontière franco-espagnole, on a eu recours à trois solutions pour éviter dans la mesure du possible de devoir transborder les cargaisons et de faire changer de train aux voyageurs (les marchandises sont encore transbordées quelquefois) :

- Pour le fret, un parc spécial de wagons à deux essieux, qui peuvent être changés rapidement.
- Certains trains de voyageurs de type "Talgo" (de conception très originale) mis en service en 1968 sont dotés de roues qui peuvent être ajustées automatiquement à des écartements différents en passant sur un tronçon de voie spécial.
- Pour les trains de voyageurs et les wagons de fret classiques, on change les bogies.

L'utilisation de ces techniques suppose que pendant que l'on change l'écartement des wagons ou des voitures, on change complètement de locomotive. Cela ne pose pas de problème, car ce serait de toute façon nécessaire dans la plupart des cas pour d'autres raisons. Néanmoins, Talgo fait actuellement l'essai d'une locomotive qui pourrait également changer d'écartement et compléter ainsi les voitures Talgo.

Le coût du changement de l'écartement des voies dans l'ensemble de la péninsule ibérique a déjà été jugé trop important et tout à fait injustifié compte tenu des recettes commerciales possibles. Néanmoins, le gouvernement espagnol a donné des instructions pour que la ligne à grande vitesse reliant Madrid et Séville, qui a été achevée en 1992, soit à écartement standard. La ligne et le matériel roulant qui y circulent sont par conséquent, en pratique, séparés du reste du réseau.

Plus récemment, le gouvernement a décidé que la ligne devant relier Madrid à la frontière française, via Saragosse et Barcelone, devrait également être à écartement standard. Elle est actuellement en construction et devrait être achevée en 2004.

Le gouvernement espagnol examine de nouveau la possibilité et le coût d'une modification de l'écartement sur l'ensemble du réseau, voyant en cela un moyen de s'assurer que l'Espagne soit en mesure de tirer pleinement parti des avantages économiques d'une intégration plus étroite à l'UE. Il s'agirait là cependant d'un projet d'une envergure considérable, comportant des difficultés énormes, non seulement en raison de son coût et du temps qu'il exigerait, mais aussi des perturbations du trafic qu'entraîneraient les travaux et du problème que poserait le maintien de services sur ce qui deviendrait alors un réseau dédoublé.

Europe – Russie, et Espagne – France

Le Centre de recherche des chemins de fer allemands (DB AG) a mis au point un système de changement d'écartement des roues et des essieux des véhicules de fret qui pourrait être utilisé aux frontières entre l'Europe centrale et orientale et les pays de la CEI, ainsi qu'à la frontière franco-espagnole. L'écartement des roues est modifié au moment où le véhicule passe sur un tronçon de voie spécial. Le système a été testé en Suède dans des conditions hivernales rigoureuses. Une installation pilote financée conjointement par les gouvernements et les chemins de fer polonais, allemands, lituaniens et finlandais a été implantée à la frontière entre la Pologne et la Lituanie. Il y sera testé deux types de technologie : l'une polonaise, l'autre allemande. D'autres installations pilotes seront construites sous peu aux frontières finno-suédoise et franco-espagnole.

Japon

L'Institut technique des chemins de fer japonais a mis au point un prototype d'unité multiple électrique à trois voitures sur laquelle les roues et les essieux peuvent être changés de l'écartement standard à l'écartement métrique¹ du Japon, là encore en passant sur un tronçon de voie spécial. Ce système pourrait offrir un autre modèle en vue d'une utilisation en Europe.

Note

1. Le Japon a des réseaux à écartement standard et à écartement métrique.

ANNEXE 3

PROBLEMES ADMINISTRATIFS MIS EN EVIDENCE PAR LES CHEMINS DE FER POLONAIS AUX PASSAGES A LA FRONTIERE POLONAISE SUR LE CORRIDOR II (Berlin-Varsovie-Minsk-Moscou-Nijny Novgorod)

Type of problème	Solution possible	Organismes responsables
Passage Frankfurt am oder / Rzepin/Kunowice (Allemagne/Pologne)		
Procédures frontalières pour le trafic voyageurs international.	<ul style="list-style-type: none"> – Introduire des contrôles douaniers et de passeport communs entre les autorités polonaises et allemandes. – Supprimer le contrôle direct des voyageurs la nuit à bord des trains EuroNight, pour le remplacer par le contrôle des documents déposés auprès du conducteur. 	Services de la police des frontières et des douanes.
Contrôles douaniers sur les services de fret.	<ul style="list-style-type: none"> – Transférer les contrôles douaniers vers les chantiers intérieurs lorsque les trains sont préparés pour l'expédition sur le réseau ferroviaire international. 	Services de la police des frontières et des douanes.
Passage Terespol Malaszewicze / Brest (Pologne/Bélarus)		
Transfert de l'information entre le bureau des douanes, la police des frontières et la société responsable de l'infrastructure ferroviaire.	<ul style="list-style-type: none"> – Doter les postes frontières d'équipement de TI (télécopieurs, ordinateurs, téléphones, photocopieurs). – Etablir des règles pour la circulation efficace des documents. 	PKP Infrastructure ; PKP Fret.
Procédures de contrôle douanier.	<ul style="list-style-type: none"> – Transférer les contrôles douaniers vers les chantiers intérieurs lorsque les trains sont préparés pour l'expédition sur le réseau ferroviaire international. – Regrouper les procédures douanières dans un service commun. 	Accords inter-gouvernementaux entre la Pologne et le Bélarus ; PKP Fret.
Remplacement des documents de transport CIM et SMGS par une documentation conjointe.	<ul style="list-style-type: none"> – Mettre en application un code de transport unifié ainsi qu'une lettre de voiture unique pour l'ensemble du corridor. 	OSJD, COTIF et Direction du fret des PKP.

C. LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE ET LA FRAUDE DANS LES TRANSPORTS

La CEMT a été chargée de suivre la mise en application de la résolution relative à la délinquance et la fraude dans les transports internationaux et d'en faire rapport lors du Conseil des Ministres de Varsovie en mai 1999. Le Secrétariat général de la CEMT a demandé par courrier du 3 novembre 1998 aux organismes et aux personnes qui avaient participé à la réflexion sur ce thème en 1996, et plus généralement aux organismes et personnes que leurs missions et leur compétence qualifient pour apprécier la situation, de lui faire part de leur opinion sur la mise en application de la résolution, de lui indiquer dans quels domaines des mesures ont été prises et des progrès réalisés, et sur quels points la situation n'a pas évolué.

Par ailleurs le Secrétariat général de la CEMT a organisé le 27 janvier 1999 un séminaire ayant pour objet de recueillir les informations détenues par les organismes et personnes invités, ainsi que leurs opinions sur l'évolution de la situation.

Le présent rapport s'appuie sur les réponses écrites à la lettre du Secrétariat général de la CEMT, sur les exposés et débats qui ont eu lieu lors du séminaire du 27 janvier et sur les informations et analyses concernant le thème de la délinquance et de la fraude dans les transports internationaux de sources diverses publiées depuis l'adoption la résolution du Conseil des Ministres de la CEMT en avril 1997.

Cette résolution reposait sur une analyse de la situation qui distinguait deux grands domaines : celui des vols de marchandises ou de véhicules et les agressions contre les conducteurs d'une part, celui de la fraude dans les systèmes de transit d'autre part.

1. LE VOL DE MARCHANDISES OU DE VEHICULE ET LES AGRESSIONS CONTRE LES CONDUCTEURS

Si l'on examine de façon systématique la résolution du Conseil des Ministres de la CEMT et que l'on établit un bilan des réponses fournies au courrier du Secrétariat général et des interventions au séminaire du 27 janvier 1999, on peut établir les constats suivants :

1. La partie de la recommandation adressée aux ministères des Transports a fait l'objet d'un nombre de réponses assez élevé attestant des efforts faits dans divers pays, et notamment des pays de l'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, Russie, etc.), pour améliorer la coordination entre les autorités chargées du contrôle et de la répression et les professionnels, mieux contrôler la délivrance des autorisations, etc. Il est signalé notamment la création en Russie de forces de police spéciales pour lutter contre la criminalité dans les transports. Toutefois ces réponses sont très ponctuelles.

En revanche, sur l'un des points de cette partie de la résolution, au titre des progrès réalisés, la publication, par la CEMT et l'IRU, d'une brochure des parkings pour les poids lourds en Europe indiquant les services qu'ils fournissent est fréquemment citée et considérée comme un point très positif. Il est toutefois souhaité qu'un classement de ces parkings soit effectué en fonction des normes de sécurité qu'ils présentent et que la diffusion de cette brochure soit renforcée.

Plusieurs réponses ou interventions lors du séminaire du 27 janvier 1999 signalent que se posent des problèmes de sécurité aux points de franchissement des frontières.

2. Il y a peu de réponses (deux pays seulement) concernant la partie de la recommandation adressée aux administrations chargées de la réglementation des véhicules. La question des mesures à prendre pour mieux identifier les véhicules et leurs composants ne semble pas avoir progressé. Cette question, qui avait fait l'objet de discussions approfondies et de débats lors du séminaire organisé à l'automne 1996, bien qu'elle n'ait suscité que peu de réponses écrites et qu'elle n'ait pas été évoquée au séminaire du 27 janvier 1999, ne devrait pas pour autant être abandonnée.
3. Le nombre des réponses concernant la partie de la recommandation adressée aux organisations représentatives des opérateurs de transport est peu élevé. Toutefois, il est certain que des efforts ont été faits pour sensibiliser davantage les opérateurs aux risques et pour les inciter à redoubler de prudence. C'est le cas, notamment, des check lists à l'attention des conducteurs, publiées régulièrement par l'IRU et les Associations professionnelles, ainsi que de projets ponctuels destinés à augmenter la sécurité, tel que le projet au sein de TACIS soumis par l'IRU et destiné à créer un système de suivi par satellite des camions en Russie.
4. Sur la partie de la recommandation s'adressant aux constructeurs de véhicules et aux fournisseurs d'équipement, aucune information sur les mesures prises n'a été communiquée. Il a pourtant été souligné que des progrès techniques conséquents avaient été réalisés dans le cas des voitures particulières pour limiter efficacement les vols et qu'il était légitime d'attendre des constructeurs de véhicules industriels qu'ils développent des systèmes de protection plus efficaces. Incontestablement les systèmes de localisation des véhicules par satellites et de communication permanente entre les véhicules et leurs bases permettraient d'alerter rapidement en cas de vol et faciliteraient le repérage des véhicules volés. Sur le point particulier de l'usage des moyens de communication modernes permettant de mieux suivre le parcours des véhicules, il est fait remarquer que cet usage est freiné, dans certains pays par l'obligation de faire homologuer les matériels. Il semble que les instances européennes de normalisation s'intéressent à cette question, mais la publication de normes ne peut intervenir rapidement.
5. S'agissant de la partie de la recommandation s'adressant aux services de police, les réponses, faisant état de progrès dans la collaboration avec les autres administrations et dans le partage des informations, sont peu nombreuses puisqu'elles ne concernent que trois pays. Il s'agit là encore de réponses très ponctuelles.
6. La partie de la recommandation s'adressant aux compagnies d'assurances n'a suscité que peu de réactions. Toutefois, dans les réponses écrites parvenues au Secrétariat général de la CEMT, une seule, provenant de la compagnie d'assurances Ingosstrakh, fournit une appréciation générale concernant l'évolution de la situation en matière de criminalité : elle concerne la Russie et est pessimiste puisqu'elle affirme qu'il est difficile de parler « d'un quelconque progrès de la situation générale concernant la criminalité ».

Ce jugement, qui concerne un pays, rejoint l'impression qui se dégage de la lecture des réponses et des débats du 27 janvier 1999 : si des efforts ont été réalisés, les progrès enregistrés sont faibles et

ponctuels, et, globalement, il semble que l'on peut affirmer que la situation ne s'est pas améliorée, voire qu'elle s'est détériorée, notamment en ce qui concerne les agressions contre les conducteurs. Il est toutefois difficile de prendre la mesure du phénomène, d'autant que la criminalité est susceptible de changer de formes et de se déplacer du mode routier qui a polarisé l'attention jusqu'à présent vers d'autres modes où elle est plus discrète, le mode ferroviaire notamment.

De l'analyse des réponses, et des débats qui ont eu lieu au séminaire du 27 janvier 1999, se dégagent en outre quelques points importants qui n'avaient guère été pris en compte jusqu'alors et qui pourraient conduire à la formulation de recommandations additionnelles.

1.1 Chemins de fer

Au sein de l'UIC (Union Internationale des Chemins de fer) il existe un Groupe ad hoc se consacrant précisément à l'analyse des problèmes générés par la délinquance dans les chemins de fer dans tous les pays d'Europe. Ce Groupe se compose de délégués de huit pays (Allemagne, Pays-Bas, Italie, France, Espagne, Suisse, Grande Bretagne, Pologne). Le Groupe ad hoc signale les stratégies à appliquer en matière de sécurité face à la délinquance afin de réduire les taux de criminalité dans le transport ferroviaire. Un groupe spécial COLPORFER fonctionne également au sein de l'UIC, groupe qui réunit plus de vingt pays européens et qui est chargé de l'échange d'information pour la collaboration et l'aide des pays membres en ce qui concerne la protection et la sécurité contre la délinquance dans les chemins de fer. Il s'agit d'un Groupe opérationnel dans ce domaine.

1.2 L'amélioration de l'information

La résolution du 21-22 avril 1997, dans un point qui concernait à la fois les deux domaines qu'elle couvrait, recommandait d'améliorer les informations relatives à la délinquance et à la fraude, car il avait été constaté que les informations existantes ne permettaient pas de prendre la mesure de ces phénomènes. Dans le domaine des vols et des agressions contre les conducteurs, le rapport CEMT/CM(97)7 ne fournissait que des informations partielles, non coordonnées, insuffisantes pour confirmer l'opinion très généralement formulée par les professionnels du transport et par les autorités chargées de mener la lutte contre ces formes de délinquance selon lesquels ce phénomène prenait une importance croissante.

Force est de constater que de ce point de vue la situation a peu évolué et il n'est toujours pas possible d'apprécier l'ampleur des faits délictueux. Mais il faut signaler que des efforts ont été faits et on peut citer plusieurs initiatives.

Il faut tout d'abord signaler la signature, en décembre 1998, d'un traité visant à la mise en place d'un système d'informations sur les immatriculations de véhicules et les permis de conduire, dit EUCARIS. Ce traité a été signé par la Belgique, la République Fédérale d'Allemagne, le Grand Duché de Luxembourg, les Pays-Bas, et le Royaume-Uni. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle base de données, mais de mettre en relation les bases nationales.

Par ailleurs, dans le cadre de l'European Vehicle Theft Research Programme, un programme de recherche centré sur le vol des véhicules en Europe a été mis en place au Royaume Uni et ses premiers résultats éclairent le problème de la connaissance des vols. Un recensement des sources statistiques disponibles a été effectué : la base ASF (Automatic Search Facility System) créée par Interpol, la base du Schengen Information System. Une comparaison a été faite entre les chiffres d'Europol d'une part et du Home Office Research Development Statistics d'autre part concernant les vols des véhicules

dans neuf pays. Or cette comparaison fait apparaître des écarts importants de chiffres selon les sources, et l'analyse de ces écarts montre que les définitions utilisées et les méthodes de comptage ne sont pas les mêmes selon les pays, de sorte qu'il est difficile de tirer une conclusion quelconque quant au nombre des vols.

En revanche, et dans la mesure où l'on peut supposer que les concepts et méthodes n'ont pas varié, les données d'Europol permettent d'estimer la tendance. Les données utilisées dans ce travail concernent six pays de l'Europe de l'Ouest dont les chiffres sont connus sur une période de 5 ans, le « poids lourd » étant défini comme un véhicule de plus de 3,5 tonnes de poids total en charge. Alors que ces statistiques montrent une baisse de 2 % des vols de « véhicules » en général, la courbe des vols de poids lourds tend à croître au taux annuel moyen de 3,5 % par an.

Les travaux du « European Vehicle Theft Research Programme (EVTRP) » montrent également l'intérêt que présente l'existence d'une base d'informations précises. En effet une analyse relativement fine de statistiques relatives aux vols de véhicules et de marchandises a pu être effectuée par l'« Essex Police 'Lorry Load Desk' » en Angleterre. Portant sur 571 cas elle a permis de calculer la proportion des vols en fonction de la nature des marchandises volées ou encore d'établir une relation entre le type de vol et la valeur du vol et de montrer que les vols avec agression, peu nombreux (4 % des cas), représentent 22 % de la valeur des marchandises volées, alors que les vols de marchandises dans les véhicules (38 % des cas) ne représentent que 12 % de la valeur des marchandises volées : la valeur moyenne des marchandises volées est donc considérablement supérieure dans le cas des agressions, plus faible dans celui des marchandises volées avec les véhicules, et beaucoup moins importante dans celui des simples vols dans les véhicules.

Ce type d'analyse montre donc clairement que les agressions de conducteurs sont très « ciblées », et qu'elles sont le fait d'organisations criminelles disposant d'informations précises sur la nature des marchandises transportées, les itinéraires empruntés, etc., donc des complicités dans la chaîne de commercialisation et de transport. Le caractère de plus en plus « intelligent » et de plus en plus international des organisations criminelles est confirmé par les experts.

Il est donc logique que le séminaire du 27 janvier 1999 ait souligné l'intérêt qu'il y avait à développer des systèmes d'informations, en soulignant qu'il fallait toutefois distinguer clairement les banques de données « opérationnelles » ayant pour objet de faciliter les enquêtes, et les banques de données « informationnelles », permettant de mesurer l'ampleur des vols, d'étudier leurs caractéristiques et, par une analyse fine de ces dernières, (éventuellement sur des échantillons restreints où l'analyse peut être plus approfondie) de mieux comprendre les facteurs et les mécanismes de la criminalité. L'harmonisation des concepts et des définitions est, dans tous les cas, mais plus particulièrement dans le second, indispensable.

Certains ont regretté que quelques Etats ne paraissent pas souhaiter rejoindre le système EUCARIS dont l'intérêt sera d'autant plus important que le nombre des Etats adhérents à ce système sera plus grand.

1.3 Des mesures de surveillance ciblées

Nous avons déjà souligné le bon accueil de la publication de la brochure des parkings établie par la CEMT et l'IRU. Si le stationnement des poids lourds est un moment « à risque », il en est d'autres, et en particulier les temps d'attente au franchissement des frontières où les véhicules dans les files d'attente sont particulièrement vulnérables. La protection des poids lourds devrait donc être renforcée. De façon plus générale, les réponses au courrier du Secrétariat général de la CEMT et les interventions

au séminaire du 27 janvier ont souligné le fait qu'il y avait des moments et des lieux propices aux vols et aux agressions contre les conducteurs, et qu'il fallait mieux cibler les mesures de surveillance. Les professionnels réclament en particulier que le contrôle sur les axes les plus sensibles ainsi que dans les aires de parking des ports soit renforcé.

1.4 Le développement de l'immigration clandestine et l'attitude des Autorités envers les conducteurs et les transporteurs routiers

Cette demande doit être mise en relation avec le développement du problème des passagers clandestins utilisant les poids lourds pour franchir illégalement les frontières. Les contrôles effectués par les Autorités, lorsqu'ils conduisent à relever ce type d'infraction, entraînent fréquemment la mise en cause des conducteurs envers lesquels ces Autorités sont parfois très sévères.

Les professionnels du transport (organisations patronales et organisations syndicales) se plaignent que les autorités policières suspectent, de façon systématique, les conducteurs d'être complices des actes délictueux, dont ils ne sont généralement que les victimes. Ils insistent sur le fait que ces conducteurs ne peuvent pas savoir (ou peuvent ne pas savoir) que des clandestins ont pénétré à bord de leurs véhicules et que, dans les cas de vol, s'il y a fréquemment complicité dans la chaîne de commercialisation ou de transport, rien ne prouve que celle-ci soit à rechercher chez les opérateurs de transport. Il est donc anormal que les conducteurs soient traités d'office comme des coupables, que les véhicules soient retenus plusieurs jours, voire que, dans certains pays, des pressions exagérées soient faites sur les conducteurs peu capables d'y résister, pour leur faire avouer leur complicité.

Devant la croissance du nombre des cas constatés d'immigration illégale à bord de poids lourds, le Conseil de direction de l'IRU a adopté le 20 novembre 1998 une résolution s'adressant à la fois à la police, aux autorités portuaires et aux commandants des ferries leur demandant de redoubler d'efforts pour renforcer les contrôles et aux transporteurs routiers et à leurs chauffeurs leur demandant d'être plus vigilants.

Cette résolution soulève également le problème de l'attitude des autorités policières envers les conducteurs, problème qui d'ailleurs ne concerne pas que le cas de l'immigration illégale.

En réponse au plaidoyer des professionnels du transport, on peut faire valoir que si les transporteurs et les conducteurs ne sont pas tous coupables, ils ne peuvent non plus être présumés tous innocents, qu'ils ont une obligation de prudence, qu'il leur appartient d'être plus vigilants, etc.

Face à des points de vue aussi contradictoires, l'équilibre est sans doute difficile à trouver. Il est certainement légitime que les conducteurs ne soient pas déchargés *a priori* de toute responsabilité ; il n'est sans doute pas normal qu'ils soient soumis à des pressions excessives pour leur faire avouer leur complicité, et qu'ils soient retenus au-delà du strict temps nécessaire à la réalisation de l'enquête...

1.5 La création d'un groupe de suivi auprès de la CEMT

De façon générale, l'amélioration de la lutte contre la criminalité passe, à l'évidence, par une meilleure coordination des actions de tous les acteurs concernés, au plan international, mais aussi dans chaque pays. La multiplicité des dimensions (technique, juridique, organisationnel, ...) que présente ce problème rend impératif l'échange d'informations et la coopération. Dans cet esprit, il a été proposé qu'un groupe de suivi soit créé auprès de la CEMT qui animerait la réflexion et inciterait de façon

permanente les organismes concernés à poursuivre leurs efforts pour mieux lutter contre les vols et les agressions contre les conducteurs.

Il n'est pas certain qu'un groupe qui aurait vocation à s'intéresser à tous les aspects de la criminalité, et qui serait nécessairement assez large, constitue une structure efficace. En revanche, on peut imaginer que soient créées des méthodes et des structures de travail beaucoup plus ciblées sur des thèmes précis, et avec les acteurs appropriés, dont le rôle serait de rassembler et de diffuser les informations relatives à un thème, de formuler des propositions précises sur les problèmes, et de constituer un aiguillon permanent pour que les acteurs (administrations, professionnels des transports, constructeurs de véhicules, compagnies d'assurances, etc.) concernés par la question s'en préoccupent effectivement.

2. LA FRAUDE DANS LES REGIMES DE TRANSIT

Comme dans le point précédent, il est possible, en suivant la résolution adoptée par le Conseil des Ministres de la CEMT, d'établir un bilan des informations et opinions recueillies soit par courrier, soit lors du séminaire du 27 janvier 1999, avant de souligner les problèmes majeurs qui restent en suspens.

1. En ce qui concerne la partie de la recommandation qui s'adressait aux ministères des Transports, qui présentait un caractère très général, il n'y a que quelques réponses mais elles confirment la volonté des Etats de renforcer la coopération entre les organisations nationales d'opérateurs de transport et l'IRU, et de soutenir les réformes des régimes de transit.
2. En ce qui concerne les recommandations générales s'adressant aux autorités douanières, la plupart des recommandations font l'objet de réponses qui, le plus souvent, soulignent les changements intervenus, mais aussi l'insuffisance de ces changements. Certaines réponses affirment que les dispositions réglementaires sont dans l'ensemble appliquées, mais estiment que ce n'est pas le cas dans tous les pays. Pourtant des efforts ont incontestablement été faits pour rationaliser les procédures et renforcer les contrôles, ainsi que pour développer l'information et la formation des personnels des administrations douanières. Toutefois, dans certains pays, la modification fréquente des procédures et leur non-homogénéité entre les différents bureaux douaniers crée une incertitude préjudiciable aux transporteurs.

De façon générale, les participants au séminaire du 27 janvier 1999 considèrent que la prise de conscience de la gravité des problèmes et la prise en compte de la résolution adoptée par le Conseil des Ministres de la CEMT se sont traduites par une plus grande attention, voire une plus grande vigilance de tous les acteurs et qu'il en est résulté au minimum une stabilisation de la situation et pour certains une légère amélioration. L'effet de la mise en place de SAFETIR va dans le même sens et paraît très positif, même si l'application concrète des procédures impliquées par ce système soulève encore de nombreuses difficultés. Or le système ne sera réellement efficace que si le taux des confirmations de décharges est suffisamment élevé pour qu'on puisse repérer rapidement, par différence, les cas litigieux. Pour y parvenir, puisque les procédures existent, il faudrait que les administrations douanières imposent à leurs fonctionnaires l'obligation de renseigner sans délai la base de données.

La suppression de la possibilité d'utiliser le régime de transit TIR pour les marchandises « sensibles » que sont l'alcool et le tabac semble d'être traduite par la disparition des fraudes sur

ces marchandises. Toutefois, l'avis général est que ces fraudes n'ont pas véritablement disparu, mais qu'elles empruntent dorénavant d'autres formes (fausses déclarations sur la nature des marchandises) ou d'autres canaux (utilisation d'autres modes de transport).

Malgré les progrès réalisés, il semble que sur deux points qui faisaient l'objet des deux dernières recommandations de ce chapitre, les choses aient peu progressé : le recours aux garanties, et les délais de notification de non-décharge. Il s'agit certainement de deux problèmes majeurs sur lesquels nous reviendrons.

3. Les recommandations plus particulières relatives à la convention TIR visaient la mise en application de la Résolution 49 du groupe de travail des problèmes douaniers de la CEE (ONU), laquelle semble effectivement mieux appliquée, et la révision de la convention. A cet égard la situation est contrastée et fait l'objet d'appréciations divergentes.

La première étape de la révision est entrée en vigueur le 17 février 1999. Cette phase concerne pour l'essentiel des dispositions impliquant les autorités douanières dans la fixation des critères de reconnaissance des associations garantes, et dans les procédures d'acceptation des transporteurs au bénéfice du régime TIR. Pour la CEE (ONU) et pour les douanes, il y a là une avancée très significative ; pour l'IRU la mise en application de ces nouvelles dispositions n'est pas de nature à changer substantiellement la situation, à la différence des réformes envisagée pour la deuxième étape de la révision.

Cette deuxième étape devrait en effet introduire des mesures techniques concrètes d'une plus grande efficacité, mais ces mesures sont en cours de discussion sans qu'on puisse prévoir leur adoption à brève échéance, puisque le calendrier prévisionnel fixe à 2002 le délai nécessaire.

4. Les recommandations relatives aux régimes de transit communautaire et commun concernaient la réforme de ces régimes et la mise en place du projet d'informatisation du transit (NCTS).

La réforme du code des douanes communautaires est en cours et pourrait être adoptée au premier semestre 1999. Trois communications de la Commission ont été publiées depuis 1996 :

- Action de la Commission en matière de lutte contre la fraude dans le transit (3 avril 1996).
- L'avenir du transit : rapport intermédiaire (9 octobre 1996).
- Plan d'action pour le transit en Europe : une nouvelle politique douanière (30 avril 1997).

Si les professionnels reconnaissent que la nouvelle formulation concernant la mise en œuvre des garanties constitue un progrès, elle ne leur donne toutefois pas entière satisfaction puisqu'elle ne prévoit pas explicitement que la mobilisation de la garantie offerte par le principal obligé n'interviendra qu'en dernier recours. La réforme des dispositions d'application, ainsi que celle des appendices à la Convention de transit commun est prévue pour la fin de l'année 1999. Un certain nombre de mesures opérationnelles visant notamment à mieux coordonner les actions des administrations douanières ont été engagées... Le chantier ouvert est ambitieux, mais la Commission souligne : « il reste beaucoup à faire et le succès de la réforme ne peut être garanti que par l'engagement et le soutien de tous les acteurs » ; ce qui la conduit « à inviter les administrations douanières ... à engager les ressources humaines et financières nécessaires pour garantir la réalisation effective de la réforme. »

En ce qui concerne la mise en place du NCTS, on sait que la Commission d'enquête du Parlement européen a vivement critiqué les retards qui sont intervenus dans la définition de ce projet initialement prévu pour être opérationnel à la fin de l'année 1998. Il n'entrera en vigueur, sous la

forme d'un projet pilote auquel sont associés cinq pays, qu'à la fin de 1999 et sa généralisation n'interviendra pas avant 2003.

Ainsi, tant en ce qui concerne le régime TIR que les régimes communautaire et commun, les étapes qui devraient être décisives pour réduire la fraude sont encore à des échéances éloignées.

Même si la situation générale a cessé de se dégrader, deux problèmes majeurs, sur lesquels de fortes divergences entre les parties intéressées subsistent, se manifestent : celui de la réduction des délais de notification et celui des dettes en cours.

2.1 La réduction des délais de notification des non-décharges

On sait que ces délais sont de un an et que le Conseil des Ministres de la CEMT recommandait d'examiner ces délais « en vue de les réduire de façon significative ». Les professionnels et les administrations douanières sont d'accord sur le fait qu'une réduction des délais effectifs constituerait un progrès, en permettant d'attirer plus rapidement l'attention sur les opérations non apurées et d'éviter ainsi que les opérateurs de transport n'acceptent des opérations aux caractéristiques proches. Toutefois les statistiques produites par la Commission d'enquête du Parlement européen montrent que les retours des formulaires sont beaucoup trop longs et que les administrations douanières ne parviennent pas à traiter les documents dans des délais raisonnables. Toutefois, on peut certainement affirmer que plus de 95% des formulaires sont retournés dans un délai de trois mois.

La question de la réduction des délais réglementaires est en revanche un point de discorde entre les professionnels et les administrations douanières. Les premiers estiment que la possibilité pour les douanes de notifier les non-décharges dans un délai d'un an ne les incite pas à faire diligence, et que la réduction des délais effectifs suppose que les délais réglementaires soient raccourcis. Les administrations douanières considèrent qu'une réduction de ces délais n'aurait comme seul effet que d'augmenter le nombre des notifications portant sur des opérations qui se révéleraient ultérieurement comme ayant été pourtant normalement apurées. Il faut cependant noter que la consultation via Internet par les administrations douanières de la base de données des informations de décharges des carnets TIR -- alimentée par SAFETIR -- tenue par l'IRU permettrait d'éviter la multiplication des notifications de non-décharge inutiles. Cette consultation se fait par une application développée par l'IRU ; l'accès à cette application s'obtient sur simple demande adressée à l'IRU par l'administration douanière.

Par ailleurs, l'argument invoqué par les administrations douanières n'est pas totalement convaincant car l'inconvénient signalé ne paraît pas très grave -- notamment si elles interviennent après trois mois -- alors que les avantages d'une pression accrue pour que les douanes fassent davantage de diligence sont indéniables.

2.2 Le problème des dettes en cours

Les douanes sont en droit de réclamer aux associations garantes dans le cadre du régime TIR, aux principaux obligés dans le cadre des régimes communautaires et communs, des sommes dont le montant n'est d'ailleurs pas connu, mais dont l'ordre de grandeur, selon les estimations faites par l'IRU ou par la Commission d'enquête du Parlement européen, est considérable (plusieurs centaines de millions d'écus, dans chaque système). Si ces sommes étaient effectivement réclamées, les opérateurs, les associations garantes et les compagnies d'assurances qui les couvrent se trouveraient

placées dans des situations très difficiles. Aussi, en pratique, les douanes ont fréquemment suspendu leurs demandes de règlement.

Mais le problème n'est pas pour autant réglé, puisque les administrations douanières et les ministères des Finances dont elles dépendent refusent d'officialiser ce moratoire de fait et, *a fortiori*, refusent de renoncer à réclamer ces sommes.

Partant de l'idée que les douanes ont une part de responsabilité dans l'explosion des fraudes aux régimes de transit, les opérateurs de transport et leurs organisations professionnelles refusent d'en supporter seuls les conséquences. Ils ne demandent pas une remise globale des sommes dues, mais ne se satisfont pas des remises partielles « au coup par coup » qu'ils pourraient obtenir comme résultat de négociations ponctuelles. Ils souhaitent qu'un cadre juridique global, applicable dans tous les pays, soit établi, officialisant le principe d'une remise des sommes dues lorsqu'il apparaîtrait que les douanes ont une responsabilité dans la réalisation de la fraude.

L'attitude des compagnies d'assurances consiste à refuser d'être, en dernier ressort, les payeurs. Elles considèrent que leur engagement ne vaut que dans la mesure où les parties (les opérateurs de transport et les douanes) ont correctement rempli les obligations qu'elles ont souscrites.

Dès lors on peut s'attendre, si une solution à ce problème n'est pas trouvée, à ce que les tribunaux soient saisis.

2.3 L'affirmation et la mise en cause du privilège des douanes

Sur les deux questions que nous venons d'évoquer, la divergence d'interprétation entre les administrations douanières d'une part et les organismes représentatifs des professions d'opérateurs du commerce international et d'opérateurs de transport d'autre part est flagrante. Rappeler ces analyses opposées est sans doute un moyen de mieux comprendre les enjeux et de se rapprocher d'une solution acceptable par les deux parties.

Pour les administrations douanières, la situation est simple : les régimes de transit sont des facilités consenties par les douanes aux opérateurs du commerce international. Les douanes ont donc défini les conditions dans lesquelles ces facilités seraient offertes aux opérateurs, conditions qui préservent leurs intérêts, qui ne sont d'ailleurs que ceux des Etats. Ainsi s'explique que les délais de notification des non-décharges aient été fixés à un an et que l'on ait exigé des opérateurs souhaitant user de la facilité offerte qu'ils prennent des engagements formels en matière de règlement des droits dans les cas où, pour quelque raison que ce soit, ils n'auraient pas été payés par leurs débiteurs normaux. Les opérateurs pouvaient ne pas utiliser les régimes de transit, et donc ne pas prendre ces engagements ; dès lors qu'ils les ont pris, ils doivent les tenir.

La rigueur de cette position contraste avec l'analyse des professions du commerce et du transport internationaux. Celles-ci font valoir que les régimes de transit répondent moins à l'intérêt des opérateurs qu'aux nécessités du commerce international. Les contraintes imposées aux opérateurs ne peuvent s'analyser comme un report pur et simple sur ces derniers des charges et des devoirs inhérents aux administrations douanières, sur qui continue de peser l'obligation de procéder aux contrôles avec vigilance et aux formalités avec diligence. Dès lors qu'il y a défaillance sur ces deux points, les douanes portent une part de responsabilité dans le développement de la fraude.

S'il ne nous appartient pas de prendre position en faveur de l'une ou de l'autre thèse, on peut toutefois remarquer que l'analyse faite par la Commission des Communautés Européennes, dans sa

Communication du 29 mars 1995, insistait sur la responsabilité des autorités douanières des différents Etats dans la dégradation de la situation : « La qualité des contrôles a diminué progressivement ces quelques dernières années... Les procédures d'enquêtes portant sur les opérations restant en suspens ne sont pas engagées à un stade suffisamment précoce et ne sont pas menées avec la priorité et la vigueur qui s'imposent. L'application de la réglementation et des dispositions administratives existantes par les Etats membres n'est pas toujours assurée de façon à garantir une bonne gestion ». La Commission d'enquête du Parlement européen est tout aussi sévère.

Par ailleurs, on peut remarquer que la position des administrations douanières serait plus solidement établie s'il existait effectivement une alternative à l'utilisation des régimes de transit. Or on imagine mal que les trafics puissent être assurés sans recourir aux régimes de transit, les douanes étant dans l'incapacité absolue d'assurer les tâches accrues qui leur incomberaient. Tous les experts, et la Commission des Communautés européennes, soulignent que le maintien et le bon fonctionnement des régimes de transit constituent un des piliers de la politique commerciale commune, et une condition de l'intégration progressive des économies européennes. La Commission écrit dans sa communication du 29 mars 1995 : « Il n'y a pas de solution de rechange viable au transit... Il n'y a pas d'autre choix, par conséquent, que de décider de le modifier rapidement et efficacement ».

Dans ces conditions, il est de l'intérêt général que des compromis soient trouvés sur les deux points majeurs en litige.

3. LES ORIENTATIONS POSSIBLES D'UNE NOUVELLE PRISE DE POSITION DU CONSEIL DES MINISTRES DES TRANSPORTS DE LA CEMT

De nombreux aspects de la Résolution adoptée par le Conseil des Ministres des Transports de la CEMT en avril 1997 restent d'actualité et une nouvelle résolution ne devrait pas (sauf à reprendre les termes mêmes de la Résolution d'avril 1997) se substituer à celle-ci, mais tendre à la compléter et à mettre l'accent sur des points qui, à la lumière des évolutions intervenues depuis deux ans, paraissent plus importants qu'à cette époque.

S'agissant du volet consacré au vol de véhicules et de marchandises, pourraient être recommandés :

- La définition d'une typologie des parkings et autres lieux de stationnement des poids lourds en fonction des normes de sécurité qu'ils présentent, et une nouvelle publication de la brochure européenne de ces parkings indiquant le degré de sécurité qu'ils offrent.
- L'accélération des travaux de normalisation des dispositifs de sécurité concernant le vol des véhicules et des systèmes de communication permettant le repérage et le suivi en temps réel de ces véhicules.
- L'élargissement du système EUCARIS par l'adhésion d'autres pays que les signataires originels du Traité.
- La mise en œuvre d'une réflexion tendant à harmoniser les concepts et les définitions utilisées pour recueillir l'information sur les vols de marchandises et de véhicules, et le développement de banques de données internationales soit « opérationnelles », soit « informationnelles », ces dernières servant de base à des travaux approfondis destinés à mieux connaître les caractéristiques des infractions et à mieux comprendre les mécanismes qu'elles mettent en jeu afin de lutter plus efficacement contre elles.

- Le développement dans chaque Etat de travaux permettant d'identifier les lieux où les risques sont les plus importants, de façon à mieux cibler la surveillance et les contrôles.

Par ailleurs l'attention des Etats devrait être attirée sur l'usage des véhicules lourds dans le développement de l'immigration clandestine et celle des transporteurs sur leurs devoirs de vigilance à l'égard de ce problème. Il pourrait être recommandé aux Etats membres d'adopter des règles concernant l'implication des conducteurs dans les enquêtes qui tiennent compte des nécessités de ces enquêtes mais qui évitent de présumer que les conducteurs sont nécessairement complices, et de les soumettre à des pressions excessives.

Enfin, le suivi sur différents thèmes très ciblés pourrait être apporté à l'initiative et sous le contrôle de la CEMT.

S'agissant du volet consacré à la fraude aux régimes de transit, pourraient être recommandés :

- La poursuite des efforts de rationalisation des procédures et de renforcement des contrôles.
- L'intensification et la généralisation des efforts déjà entrepris pour améliorer le fonctionnement et notamment l'alimentation de SAFETIR.
- Une attention accrue aux nouvelles formes de fraude qui risquent d'apparaître - ou qui sont déjà apparues - au fur et à mesure que les fraudes « classiques » seront rendues plus difficiles.
- Le renforcement du soutien apporté à la réforme des systèmes de transit de sorte que les calendriers prévus pour l'adoption des différentes mesures envisagées dans le cadre de la convention TIR comme dans celui des régimes communautaire et commun soient au minimum respectés, et si possible raccourcis.
- Le maintien des efforts consacrés à la mise en place du NCTS, pour éviter que de nouveaux retards n'interviennent.

Mais une nouvelle recommandation devrait certainement prendre position sur les deux problèmes majeurs que ce rapport a mis en lumière :

- Il semble souhaitable que le Conseil des Ministres des Transports réaffirme que la réduction substantielle des délais de notification de non-décharge constituerait un progrès.
- Le Conseil des Ministres serait dans son rôle en affirmant que la demande des opérateurs du commerce et du transport internationaux pour que soient recherchées des solutions harmonisées au problème des sommes dont ils sont redevables est légitime.

RESOLUTION SUR LA LEVEE DES ENTRAVES LORS DES PASSAGES AUX FRONTIERES POUR LE TRANSPORT INTERNATIONAL DE MARCHANDISES

Le Conseil des Ministres des Transports de la CEMT, réuni à Varsovie les 19 et 20 mai 1999 :

VU :

- Les Résolutions n° 50 de 1984, et n° 94/5 de 1994, sur la levée des entraves au transport international de marchandises, et les rapports de suivi sur la mise en œuvre de ces Résolutions [CEMT/CM(99)7 et 8/FINAL].
- Les paragraphes pertinents des Déclarations de Crète et d'Helsinki, en particulier le paragraphe C.3 de la Déclaration de Crète, qui stipule :

« Le franchissement des frontières devrait être facilité progressivement, jusqu'à ce que tous les obstacles non nécessaires au transport aient été éliminés ».

SOULIGNANT :

- Que des efforts restent nécessaires pour réduire les temps d'attente aux frontières, tous modes confondus, ainsi que pour réduire les coûts et contretemps supplémentaires qui en résultent.
- Que si persistent de longues attentes lors des passages aux frontières, les conducteurs et leurs camions ainsi que les trains eux-mêmes, peuvent devenir des cibles pour les criminels et les candidats à l'immigration clandestine.

REAFFIRMANT la nécessité de prendre des mesures destinées à faciliter les contrôles aux frontières tant pour le transport ferroviaire et les voies de navigation intérieures que pour le transport routier, mais réaffirmant que les problèmes et solutions sont différents dans chaque cas.

CONSIDERANT :

- La poursuite de l'expansion rapide du trafic de marchandises et de voyageurs entre l'Europe occidentale et les économies en transition d'Europe centrale et orientale, et les pressions qui en résultent lors des passages aux frontières, en particulier aux frontières extérieures de l'Espace Economique Européen (EEE).
- Le caractère fondamental d'une formation des conducteurs adaptée au transport international.

- La nécessité que les autorités appliquent des contrôles douaniers et d'immigration pour empêcher les activités de contrebande et l'immigration clandestine.
- Le besoin d'une coopération étroite entre les autorités et le monde des entreprises, de telle sorte que les besoins et contraintes de chaque partie soient mieux compris et traités avec efficacité.

NOTE :

- Que des progrès notables ont été réalisés sur la voie de l'abolition des contrôles aux frontières depuis l'adoption de la Résolution de la CEMT n° 94/5, du fait de l'achèvement du Marché unique de l'Union Européenne et de la création de l'EEE.
- Que d'importants progrès ont été accomplis par les pays Membres de la CEMT en Europe centrale et orientale, tant de manière unilatérale qu'en coopération avec les pays voisins, pour cerner et traiter les difficultés lors des passages aux frontières.
- Que le système de financement international en place permet de faire face aux contraintes d'infrastructure qui subsistent.
- Que les conventions et organisations qui régissent le transport international, y compris celles développées par la CEE/ONU, offrent déjà le cadre à l'intérieur duquel surmonter les problèmes actuels.
- Qu'à l'avenir, le rythme des progrès dépendra de la volonté politique des gouvernements responsables (*pour instaurer des procédures communes de dédouanement, par exemple*).
- Que, malgré les efforts déployés depuis 1995, l'attente reste de règle lors de nombreux passages aux frontières.

DECIDE de réaffirmer les engagements pris dans la Résolution de la CEMT n° 94/5 sur la levée des entraves au transport international de marchandises.

RECOMMANDE :

En ce qui concerne les chemins de fer :

- Que les chemins de fer agissent rapidement pour réduire les retards dans les services de fret internationaux, d'une manière qui soit rentable, et agissent en accord avec les objectifs acceptés sur le plan international dans l'accord sur les liaisons internationales de transport combiné de la CEE/ONU (AGTC, dans lequel le temps maximum d'arrêt à la frontière est fixé à 30 minutes) et dans la Résolution 248 de la CEE/ONU sur les temps d'arrêts aux frontières des trains-navettes (qui fixe une limite maximale de 60 minutes).
- Que des efforts soient faits pour transférer, autant que possible, les procédures non ferroviaires (telles que les formalités de douane) aux postes d'origine et de destination plutôt qu'aux frontières.

- Que, lorsque les contrôles douaniers sont effectués aux frontières, ils soient faits en même temps par les autorités des deux pays concernés.
- Que les gouvernements accroissent l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires en ce qui concerne les opérations internationales dans le sens le plus large, de telle sorte que les décisions d'investissement ayant trait à l'amélioration des opérations de franchissement des frontières (rationalisation des opérations de triage, fusion des aires de triage de chaque côté des frontières, achat de locomotives multi-courant, matériel roulant à double gabarit, construction de voies ou de postes de transbordement, ...) puissent être faites sur une base commerciale dans un environnement de marché international.
- Que, dans le cas où les gouvernements continuent d'exercer un contrôle sur la gestion des opérations ferroviaires, ils cherchent à rationaliser les opérations de triage, autant que possible tout au long du trajet (et pas seulement aux frontières), et à améliorer la transmission des données entre les réseaux.
- Que tous les gouvernements prennent en considération les rôles possibles pour coordonner les chemins de fer et fournir une assistance aux chemins de fer pour développer des systèmes adéquats de technologie intégrée de l'information destinés à transmettre les données entre les réseaux.

En ce qui concerne les transports routiers :

Aux autorités compétentes :

- Que, lorsque des attentes ont été constatées, les pays Membres déclarent un objectif de réduction de la durée des formalités, une réduction de 50 pour cent du temps moyen d'attente sur un ou deux ans pour commencer, avec pour objectif général de ne pas dépasser une heure d'attente dans les cinq ans à venir. Des objectifs devraient aussi être établis pour réduire les temps d'attente pendant les heures de pointe. Ces objectifs devraient faire l'objet d'une large diffusion auprès des usagers des douanes, voire d'une publication.
- Que les pays Membres intensifient leurs efforts pour harmoniser et simplifier encore les formalités de contrôle des véhicules et des marchandises aux postes frontières, que ce soit par des accords bilatéraux ou multilatéraux.
- Que tous les pays Membres s'emploient à simplifier les catégories de taxes, droits et redevances perçus lors des passages aux frontières et veillent à la transparence de leur administration, de façon à assurer un service intégré aux frontières.
- Que les pays Membres définissent clairement la répartition des tâches et la coordination entre les agents des différents services présents aux postes frontières afin d'éviter la répétition des contrôles et des formalités et qu'ils limitent les autorités présentes aux frontières à celles s'occupant des contrôles douaniers et frontaliers. A cette fin, le recrutement d'un agent gestionnaire à la frontière devrait être envisagé.
- Que les pays Membres devraient être conscients des risques et prendre les mesures nécessaires afin d'éviter les pratiques illégales aux frontières.

Aux autorités douanières :

- Que les formalités douanières soient encore simplifiées, notamment dans la documentation des marchandises en transit, pour la majorité des véhicules qui franchissent les postes frontières.
- Que les pays Membres de la CEMT qui ont une frontière en commun coopèrent sur une base bilatérale pour gérer conjointement le franchissement des frontières, le dédouanement, ou l'exécution de contrôles synchronisés.
- Que, lorsqu'ils ne le font pas déjà, les pays Membres adoptent les techniques d'analyse des risques et de sélection afin de cibler efficacement les véhicules à contrôler en détail.

En ce qui concerne les transports combinés :

- Qu'en ce qui concerne les opérations de transport combiné, conformément aux décisions prises antérieurement et notamment à Copenhague [CEMT/CM(98)15/FINAL], des dispositions nécessaires soient prises pour mener les contrôles douaniers et assimilés (y compris les contrôles vétérinaires et phytosanitaires) autant que possible aux points de chargement et de déchargement, afin d'accélérer les opérations de transport combiné, raccourcir les délais de livraison et rendre fiables les horaires de transport combiné.

D'une manière générale :

Aux autorités chargées du financement :

- Que les investissements internationaux dans les infrastructures soient liés à la mise en œuvre des réformes des procédures et à des objectifs de réduction des temps d'attente des véhicules.

Aux Ministres des transports :

- Que les Ministres des transports des pays Membres de la CEMT fassent tout ce qui est en leur pouvoir, en coopération avec les autres Ministres intéressés, pour mettre en œuvre ces recommandations de toute urgence, en vue de lever tous les obstacles non nécessaires au transport sur les corridors les plus importants d'ici à 2005.

CHARGE :

- Le Comité des Suppléants de suivre la mise en œuvre de cette résolution et de faire rapport au Conseil d'ici à 2003.
- Le Secrétariat de la CEMT de diffuser largement la présente Résolution, en premier lieu à l'ensemble des Autorités concernées.

RESOLUTION SUR LA DELINQUANCE ET LA FRAUDE DANS LES TRANSPORTS

Le Conseil des Ministres des Transports de la CEMT, réuni à Varsovie les 19 et 20 mai 1999 :

NOTANT le rapport [CEMT/CM(99)11], examinant les progrès réalisés depuis l'adoption en 1997, à Berlin, de la Résolution d'ensemble (Résolution n° 97/2) ;

NOTANT EGALEMENT LES PROGRES REALISES :

- Dans la compréhension de la nature et de l'étendue de la délinquance et de la fraude dans les transports.
- Dans l'augmentation des échanges d'information entre les différents intervenants dans la lutte contre la délinquance et la fraude dans les transports.
- Dans la rédaction d'un traité concernant un système européen d'information sur les véhicules et les permis de conduire (EUCARIS).
- Dans l'information des transporteurs routiers sur les risques encourus, à l'aide entre autres, de la publication de la brochure conjointe IRU/CEMT sur les emplacements de parking sûrs.
- Dans la réforme des systèmes de transit dans le cadre de la CEE/ONU (WP30) et de l'UE [Plan d'action, comprenant le nouveau système d'informatisation du transit (NCTS)].
- Par les professionnels du transport (à travers leurs associations nationales) et l'IRU, notamment par le biais du système SAFETIR.

CONSCIENT :

- Que la délinquance et la fraude prennent de nouvelles formes et touchent tous les modes de transport.
- Que les données sur le sujet sont encore peu fiables, et rendent difficiles tant les appréciations sur l'étendue et la nature de la délinquance et de la fraude que les comparaisons internationales.
- Que l'immigration clandestine est devenue un nouveau problème.

REAFFIRME l'importance de continuer activement à mettre en œuvre les dispositions de la Résolution n° 97/2 adoptée à Berlin.

DE PLUS :

En rapport avec le vol de Marchandises :

RECOMMANDE :

En général

- Qu'un travail soit poursuivi pour obtenir et rendre disponibles des informations comparables sur la délinquance et la fraude dans les transports (y compris des définitions et des concepts harmonisés).
- D'étudier des dispositifs antivols et des systèmes de communication permettant le repérage et le suivi des véhicules et des wagons, afin qu'ils soient rapidement mis sur le marché.
- Que les pays Membres identifient les lieux où les risques sont les plus importants, de façon à mieux cibler la surveillance et les contrôles.

En ce qui concerne le transport routier

- Que les pays envisagent leur adhésion au système européen d'information sur les véhicules et sur les permis de conduire connu sous le nom d'EUCARIS.
- Que la CEMT et l'IRU actualisent leur brochure sur les dispositions de stationnement, en les améliorant autant que possible par l'ajout d'informations quant aux niveaux de sécurité et de services disponibles.

En rapport avec la fraude dans le système de transit :

INCITE VIVEMENT :

- La CEE/ONU, en particulier le WP30, à terminer la deuxième phase de réforme de la convention TIR, aussi rapidement que possible.
- La Communauté Européenne et les administrations nationales des douanes concernées, d'achever à court terme le processus de réforme en cours de la Communauté et des systèmes de transit communs, et d'allouer les ressources nécessaires à leur traitement informatique et leur fonctionnement correct.
- Les autorités douanières à porter toute leur attention sur la possibilité de réduire de façon significative les délais de notification des opérations de non-décharge.
- Les associations nationales, en collaboration avec les autorités compétentes, à rechercher des solutions au problème des dettes en cours.

En rapport avec l'immigration clandestine :

DEMANDE :

- Aux autorités nationales, lorsque cela est nécessaire, d'instaurer des réglementations quant à la conduite des enquêtes.
- Aux affréteurs et transporteurs, de faire tout leur possible pour assurer la sécurité de leurs véhicules lors du chargement ou du stationnement.

DEMANDE AU COMITE DES SUPPLEANTS :

- De créer les structures et les méthodes appropriées afin que la CEMT puisse contribuer à la lutte contre la fraude et la délinquance à travers des actions ciblées sur les problèmes particuliers mentionnés ci-dessus.
- De faire à nouveau rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces recommandations et celles de la Résolution n° 97/2 et sur toute autre action qui devrait être entreprise.

Chapitre V

**LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE (PPP)
DANS LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES
DE TRANSPORTS**

QUESTIONS DE POLITIQUES DE FOND

1. INTRODUCTION

Un séminaire sur le partenariat Public et Privé (PPP) a été organisé par la CEMT le 12 janvier 1999 à Paris. Le séminaire réunissait des participants issus du secteur public, de l'entreprise privée et des banques, des institutions financières internationales et d'autres organisations internationales. La présente note vise à rendre compte des principales questions soulevées, ainsi que des conclusions et recommandations formulées par les participants. Le séminaire avait pour objectif d'examiner et de mettre en commun l'expérience acquise en matière de PPP et d'en dégager des enseignements pour l'action. Il faisait fond sur les travaux du Groupe de haut niveau de l'UE et s'est penché en particulier sur les possibilités de PPP dans les pays d'Europe centrale et orientale et sur les contraintes à prendre en compte.

Le séminaire s'articulait sur des rapports documentaires présentés par les principaux agents économiques, notamment les pouvoirs publics à l'échelon national et international, le secteur privé ainsi que les banques privées et internationales, mais également sur une série d'exemples fournis par les participants. Les rapports sont accessibles sur le site Internet de la CEMT (<http://oecd.org/cem/>).

2. QU'EST-CE QU'UN PPP ?

Le concept de PPP n'est pas précisément défini, et la participation du secteur privé aux investissements et/ou aux activités d'exploitation dans les transports varie considérablement dans son ampleur et dans la période qu'elle couvre. Les PPP peuvent en effet s'appliquer à des situations très variées, qu'il s'agisse de la simple prestation d'un service payant ou de formules complexes de financement, de construction, d'exploitation ou de propriété communs – autrement dit, les PPP peuvent couvrir un spectre très large qui va de la simple exploitation commerciale à la privatisation complète. Un projet d'infrastructure comprend normalement plusieurs phases :

- Une première analyse du problème et la recherche d'une solution (« pourquoi faut-il faire quelque chose ? »).
- Puis une analyse fonctionnelle plus concrète (« que peut-on faire ? »).
- Une définition plus précise du point de vue technique (« comment peut-on faire ? »).
- L'organisation du financement (habituellement dans le cadre du budget public).
- L'élaboration de plans détaillés.
- La construction proprement dite.
- Enfin, la mise en place des mécanismes de financement détaillés (taxes, péages).

Jusqu'à présent, la phase de construction a été menée à bien par le secteur privé, tandis que tous les risques associés aux phases antérieures ont été assumés par le secteur public.

Or, la participation du secteur privé peut débiter avant la sixième phase indiquée ci-dessus, et ne pas se limiter à la construction, mais englober conception et construction (CC) ou même conception, construction, exploitation et entretien (CCEE). On peut même aller plus loin et associer le secteur privé à un projet dès la troisième, la deuxième, voire la première phase, si les pouvoirs publics décident de ne pas prendre en charge la résolution du problème.

Il ressort du séminaire que ce qui caractérise un PPP, c'est qu'il envisage un projet dans une optique globale, suppose un engagement à long terme et comporte un partage des risques et des responsabilités entre les secteurs public et privé. Le partenariat peut impliquer des redevances d'usage, mais pas forcément.

3. POURQUOI DES PPP ?

Si les pouvoirs publics s'intéressent aujourd'hui aux PPP, c'est notamment parce que les infrastructures et services publics peuvent être mis à disposition de façon plus efficace avec l'intervention du secteur privé, mais également parce que se fait sentir dans de nombreux pays la nécessité impérieuse de trouver des ressources financières extrabudgétaires pour les transports. L'expérience acquise et les succès obtenus dans d'autres secteurs (télécommunications et énergie) en associant le secteur privé sont également un facteur qui stimule le changement dans le secteur des transports. Dans certains pays, surtout dans les PECO, la motivation tient essentiellement aux ressources financières limitées que les budgets peuvent affecter au financement des infrastructures et services de transport, ainsi qu'à la possibilité d'utiliser l'effet de levier de la participation du secteur privé. Dans d'autres pays, tels que les Pays-Bas ou l'Irlande, ce sont actuellement les arguments en faveur de l'efficacité qui suscitent le plus d'intérêt.

De son côté, le secteur privé est constamment à la recherche de nouvelles possibilités d'investissements rentables. Ces dernières décennies, les infrastructures de transport n'ont pas beaucoup attiré les capitaux privés, en partie parce qu'elles impliquent des investissements à très long terme et par conséquent une longue période d'amortissement, mais également en raison des problèmes liés aux redevances d'usage. En résumé, le rendement financier est plus faible que la rentabilité socio-économique, et le risque commercial, dans la plupart des cas, n'est pas négligeable.

4. EXPERIENCE ACQUISE EN MATIERE DE PPP

L'expérience acquise est encore limitée mais des exemples de plus en plus nombreux dans plusieurs pays permettent de dégager une diversité d'approches et de structures. On trouve des exemples de PPP pour la plupart des modes : autoroutes (investissements et gestion), trains à grande vitesse, tunnels et ponts, aéroports et ports, investissements dans les transports publics urbains. Il s'agit souvent de projets complexes qui sont tous sensiblement différents les uns des autres.

On ne dispose pas de données sur la part des PPP dans le total des investissements, mais elle est en général faible.

Les principales caractéristiques des PPP énumérés ci-après, ainsi que les enseignements qui s'en dégagent, sont décrits plus loin dans cette section :

- Péages fictifs – Royaume-Uni.
- Autoroute M1/M15 - Hongrie.
- Autoroute M5 - Hongrie.
- Programme autoroutier – Pologne.
- Tunnel sous la Manche – Royaume-Uni et France.
- TGV – Belgique.
- Aéroport de Spata – Grèce.
- Aéroport de Varsovie, Pologne.
- Port de Gioia Tauro – Italie.
- Lien Øresund, Danemark-Suède.
- Autoroutes en France.
- Le Pont Vasco da Gama à Lisbonne, Portugal.

5. POSSIBILITES, LIMITES ET OBSTACLES

Les exemples montrent que les PPP peuvent avoir une structure souple et s'adapter à des situations très variées. Parmi les principaux exemples, plusieurs concernent le secteur routier, qui offrent les possibilités les plus intéressantes. On estime qu'il existe des possibilités dans le domaine du transport public mais qu'elles exigent une participation financière publique importante dans la mesure où les systèmes de transport public perçoivent des redevances "abordables pour la collectivité" qui ne permettent habituellement pas de couvrir les coûts d'exploitation. Le même raisonnement vaut pour les chemins de fer. Les grands programmes de rénovation urbaine ou de réaménagement portuaire offrent sans doute également d'intéressantes possibilités. S'agissant de l'entretien à long terme des infrastructures, les participants au séminaire étaient d'avis qu'une présence accrue du secteur privé dans ce domaine pourrait donner des résultats particulièrement intéressants.

De l'avis de la plupart des participants, une solide présence du secteur public et, en particulier, des crédits publics importants sont en général nécessaires pour que les projets puissent intéresser le secteur privé, c'est-à-dire pour les rendre viables du point de vue financier. Les expériences récentes de la Hongrie (autoroute M1/M15) et de la Pologne (autoroutes A2 et A1) illustrent l'échec d'une tentative de mise en place de concessions autoroutières entièrement financées par le secteur privé et, à l'inverse, les résultats satisfaisants obtenus avec une contribution publique (appropriée) (l'autoroute M5 en Hongrie).

Le secteur privé a réitéré que l'un des principaux obstacles à un accroissement de sa participation était constitué par les procédures et le processus décisionnel du secteur public, qu'il juge trop bureaucratiques et rigides. De leur côté, les représentants du secteur public estiment que le secteur privé n'est pas réaliste en ce qui concerne les taux de rendement et la réduction des risques. En outre, les fonctionnaires craignent que le transfert des projets au secteur privé ne leur enlève le contrôle des projets sans pour autant les dégager de la responsabilité des projets. Autre difficulté, les décisions d'investissement du secteur public se prennent habituellement au terme d'un processus démocratique ouvert, notamment en ce qui concerne les sommes en cause, tandis que le processus décisionnel privé est plus fermé, ce qui peut compliquer les négociations entre les deux secteurs. En résumé, un manque

de compréhension des exigences et rôles respectifs des partenaires publics et privés potentiels pourrait constituer un obstacle au développement des partenariats.

6. ROLE DES POUVOIRS PUBLICS

Il incombe aux pouvoirs publics de définir le cadre macro-économique, juridique et réglementaire général. Ils doivent résoudre ou tenter de résoudre les problèmes d'incompatibilité entre objectifs différents. Par exemple, il leur faut mettre en balance l'importance des objectifs de développement économique ou régional d'une nouvelle infrastructure et le fait que sans la perception de redevances d'usage et/ou la participation de capitaux privés, l'infrastructure en question ne pourra pas être construite avant de nombreuses années. Il peut également y avoir un manque de cohérence dans la tarification des infrastructures. Par exemple, en Hongrie, les taux de péage en vigueur sur les tronçons des autoroutes M1/M15 (par lesquels transite essentiellement un trafic international dont le pouvoir d'achat est élevé), construits sous concession privée et avec une très faible contribution financière publique, sont sensiblement plus élevés que sur d'autres installations à péage financées par le secteur privé mais avec une participation publique importante (autoroute M5), ou entièrement financés par l'Etat (autoroute M3). Il incombe également aux pouvoirs publics de veiller à ce que soient appliquées des règles transparentes qui assurent que la passation des marchés se fasse sur une base concurrentielle.

Les participants du secteur privé ont souligné que les pouvoirs publics doivent également repenser la nature et les objectifs des projets et ne plus seulement les voir en termes de cahier des charges, mais du point de vue de leur fonction.

Les mesures ci-après ont été jugées importantes pour créer l'environnement politique et administratif propice au développement des PPP.

6.1 Définir une stratégie de développement des transports

Avant d'élaborer des plans de financement, il importe de définir une stratégie de développement des infrastructures et services de transport, en se fondant sur des études qui prennent en compte la conjoncture économique, les facteurs de l'offre et de la demande de transport, ainsi que les considérations environnementales et leur évolution probable. Il convient d'actualiser et de valider régulièrement ces études pour s'assurer de leur cohérence avec d'autres études réalisées au plan international. Les priorités doivent être fixées sur la base de l'efficacité sociale et économique (au moyen d'une analyse coûts-avantages).

6.2 Obtenir l'appui des responsables politiques et de l'opinion publique en faveur de la stratégie

Il faut obtenir l'appui politique – c'est-à-dire de l'appareil gouvernemental et du parlement – ainsi que le soutien de l'opinion publique en faveur de la stratégie et de la mise en œuvre des projets qu'elle comprend. L'appui politique est nécessaire car, même dans les scénarios les plus optimistes, les capitaux privés ne seront pas suffisants pour répondre aux besoins. C'est pourquoi un engagement politique ferme et une contribution financière publique appropriée sont nécessaires.

6.3 Elaborer un plan financier

Cette étape, qui doit être menée en étroite collaboration avec les ministres responsables des finances et de l'économie, consiste à réaliser des études en vue de définir la somme qui devra en définitive être déboursée et le calendrier de décaissement (à moyen et à long terme) des ressources publiques (crédits budgétaires de l'administration centrale et des collectivités locales, plus prêts souverains) disponibles pour financer les projets de transport affectés d'un degré élevé de priorité. Il faut également étudier la meilleure combinaison de sources de financement disponibles (y compris les redevances d'usage et des capitaux privés supplémentaires) pour atteindre les objectifs fixés.

6.4 Lancer un débat politique sur le financement

Ce débat peut aider à préciser les choix politiques (par exemple, entre le report du projet et la tarification). Dans le même temps, la possibilité de trouver des solutions novatrices devrait être examinée (par exemple, commercialisation de certains services publics et constitution en société des prestataires de services, ce qui se traduit par des réductions de coûts dans le cadre des PPP). Là où il existe un appui politique et public satisfaisant en faveur de solutions novatrices, il y a lieu de lancer une consultation avec le secteur privé et d'effectuer des études en vue de revoir les techniques classiques de gestion et de financement et de trouver d'autres ressources financières (par exemple, privées). L'acceptation, par les responsables politiques et par la société, de la transformation de certains services publics payés par les contribuables en service partiellement ou principalement payés par les utilisateurs doit être minutieusement testée. Il faudra peut-être accepter que la perception de redevances d'usage soit basée davantage sur la capacité financière de la collectivité (couvrant les coûts d'exploitation et de maintenance) que sur une récupération intégrale des coûts (y compris les immobilisations). Une fois acquis le soutien public nécessaire, il reste à définir et à choisir les méthodes appropriées de collecte de fonds supplémentaires (taxe affectée, redevances d'accès, péages fictifs ou réels sur les autoroutes) permettant la mise en œuvre en temps opportun de projets viables du point de vue financier et parvenus à maturité du point de vue économique. Le projet doit également être conçu de façon à offrir au partenaire privé un rendement raisonnable, à la mesure des risques assumés.

6.5 Mettre en place le cadre réglementaire pour les PPP

Il est essentiel de mettre en place le cadre administratif réglementaire et juridique adapté à la mise en œuvre des solutions novatrices (par exemple, en autorisant les entreprises privées à fournir des services publics dans certaines conditions, sous concession). Il faudra éventuellement envisager une réglementation qui responsabilise davantage tous les participants, permette la passation des marchés sur une base concurrentielle et transparente, établisse des relations contractuelles fondées sur la culture d'entreprise et la confiance mutuelle (rendant cette activité attirante pour le secteur privé également). Une législation particulière pour faciliter le fonctionnement des PPP (redéfinition des rôles des autorités publiques, création d'un organisme chargé de la réglementation, description des procédures de passation des marchés et du contenu des concessions types ou de référence liées aux contrats de prestataires de services) pourrait également être nécessaire. Dans le même temps, il importe de rationaliser les procédures et de parvenir à une entente avec le secteur privé sur cette question.

S'agissant de l'examen d'une participation plus large du secteur privé, l'Etat doit conserver le rôle d'« expert principal » et avoir un « projet de référence » par rapport auquel puissent être évaluées les propositions du secteur privé.

6.6 Choisir des projets pilotes

Après avoir analysé l'expérience acquise au plan international en matière de PPP, et en se fondant de préférence sur l'opinion de spécialistes compétents en matière juridique, financière et technique, les pouvoirs publics/administrations peuvent choisir, élaborer et lancer des projets pilotes de PPP. Il conviendra d'accorder une attention particulière à l'identification de tous les risques attribués à un projet donné ainsi qu'à leur partage (équitable et juste). Il faut définir à un stade précoce de la préparation du projet les limites approximatives, les conditions ainsi que les outils suggérés pour la prise de risque dans le secteur public (en insistant sur le partage des risques commerciaux liés aux prévisions de trafic et de revenus). On pourra faire appel au concours des institutions financières internationales, qui joueront un rôle de catalyseur dans la structuration des projets et leur financement (par exemple, dans le cadre d'emprunts et/ou de financement de projets avec droit de recours limité). Avant de lancer un appel d'offres, il est utile de consulter le secteur privé afin d'évaluer la propension des promoteurs, entrepreneurs, investisseurs et prêteurs potentiels à l'égard du partage des risques (par exemple, par une préqualification).

7. COMMENT ELABORER UN PROJET

Les PPP pouvant aller de la simple exploitation commerciale à la privatisation complète, il n'existe pas de modèle unique. En outre, étant donné la diversité des cadres juridiques, des traditions et des cultures, chaque système devra être adapté à son contexte. Les structures sont très souvent passablement complexes, mais il est possible de distinguer clairement un certain nombre d'éléments communs aux PPP. Il importe de veiller dès le début à mettre en place les structures appropriées pour que les rôles et les responsabilités des partenaires soient clairement définis et convenus. Les conflits d'intérêts doivent être dûment identifiés et gérés. Les infrastructures doivent avoir des propriétaires solides. L'un des enseignements à tirer du projet du Tunnel sous la Manche est que la concession a été attribuée aux promoteurs et non aux représentants du propriétaire, ce qui a entraîné des conflits d'intérêts. Le projet Øresund, en revanche, a su tirer parti de l'expérience du Tunnel sous la Manche, et il s'agit d'un PPP où les participations et les structures sont sans équivoque. Il y aurait tout lieu de confier l'élaboration des projets à une structure ou une agence indépendante (organisée et administrée selon les méthodes du secteur privé) qui relèverait du propriétaire et serait chargée de promouvoir et de mener à bien le projet. Le partage des risques et des responsabilités doit être négocié en détail. Le principe général à appliquer est que les risques doivent être attribués à ceux qui peuvent le mieux les maîtriser. Les risques qui auront été maîtrisés (tels que le risque politique) devraient permettre de réexaminer le financement. Certains participants du secteur privé ont fait valoir que bien qu'ils soient disposés à assumer certains risques échappant à leur contrôle, tels que les niveaux de trafic, ils ont besoin du soutien de l'opinion publique et de garanties qui leur assurent que les mesures d'accompagnement ne les pénaliseront pas.

La structure des relations contractuelles et des contrats proprement dits revêt une importance primordiale. L'expérience acquise à ce jour démontre qu'il faut les rendre plus souples, en précisant davantage les mécanismes. Il serait vain de tenter de tout englober dans un contrat ; c'est impossible. Il importe plutôt d'insister sur la description technique des résultats auxquels doit aboutir le projet, plutôt que sur les moyens à mettre en œuvre, et définir des critères de performance précis plutôt que des exigences techniques prédéterminées. Il sera ainsi possible pour le secteur privé d'innover tout en respectant les exigences du secteur public. Une approche pragmatique s'impose. Par exemple, le contrat pour la construction du pont sur le Tage a été modifié au moins neuf fois, parce que le partenaire public ne consentait pas à hausser les taux de péage sur l'ancien pont, tel que cela avait été

convenu à l'origine, et versait plutôt une compensation à l'entreprise privée. Autre raison entrant en ligne de compte, ces contrats portent habituellement sur de longues périodes et il est impossible de se livrer à des prévisions fiables pour une période de 30 ou 40 ans. Cependant, les contrats devront établir clairement les critères et les modalités d'amendement dans le temps. Les entrepreneurs et les concessionnaires doivent être choisis sur une base concurrentielle après planification et examen approfondis. On parle parfois de "dialogue concurrentiel" pour désigner la dernière phase de ce processus. Le nombre d'offres sollicitées doit demeurer raisonnable et il convient d'envisager la possibilité de payer une certaine partie des coûts de soumission.

8. QUELQUES ENSEIGNEMENTS IMPORTANTS ET PROBLEMES DE FOND

Bon nombre des projets de PPP ont pour caractéristique commune d'être de grandes réussites techniques ; c'est dans le domaine financier que se sont posées les difficultés.

Un principe à retenir est que les partenaires du secteur privé doivent être associés au processus dès qu'il est possible de le faire compte tenu de leur domaine de compétence. Pour attirer les entreprises privées, il faudra aussi prendre en compte l'importance qu'elles attachent à la protection des droits de propriété intellectuelle et éventuellement au remboursement de certaines des dépenses engagées. La décision d'associer le secteur privé ne peut pas simplement lui être imposée. Des efforts sérieux sont également nécessaires pour construire un véritable partenariat et engager les ressources publiques suffisantes pour attirer les capitaux privés.

Un problème général qui se pose est celui de la prévision, qu'il s'agisse des variables économiques générales ou du trafic. Il n'est en effet pas réaliste de penser que les prévisions sur des périodes de 30 ou 40 ans peuvent avoir une grande utilité. Certes, il existe des scénarios pessimistes, mais la détermination des concurrents sur d'autres itinéraires a peut-être été sous-estimée dans le passé.

La réaction des usagers n'a pas toujours été prévue. Ceux-ci se sont souvent montrés hostiles non seulement au principe du péage, mais aussi aux niveaux de péage. C'est ainsi, par exemple, qu'ont été engagées en Hongrie des procédures en justice, au terme desquelles les tribunaux ont statué que les péages sur l'autoroute M1/M15 étaient plus élevés que la valeur des services rendus (bien que l'entreprise privée concessionnaire n'ait pas été obligée à réduire les péages et que son manque à gagner s'explique essentiellement par un trafic moindre que prévu). Dans les pays occidentaux, par exemple en France, à Toulouse, les péages ont été réduits pour des raisons sociales. Dans plusieurs cas, une opposition locale ou des demandes de traitement spécial ont abouti à des remises risquant de compromettre la solidité financière des projets (en France, le boulevard de ceinture de Lyon). On a vu qu'il est politiquement difficile d'instaurer des péages sur les routes où il n'en existait pas auparavant (autoroute M5 et M3 en Hongrie, autoroute A4 en Pologne). En outre, si les usagers estiment que les avantages qu'ils retirent de l'autoroute à péage ne sont pas suffisamment importants en termes de gain de temps, ils emprunteront les routes gratuites, avec l'accroissement considérable de trafic que cela suppose. D'une façon générale, ce qu'il faut retenir, semble-t-il, c'est que les redevances d'usage doivent être proportionnelles aux avantages perçus par les usagers et qu'il est primordial de gagner le soutien de l'opinion publique pour la tarification, en consultant la population et en menant une campagne de relations publiques et de marketing efficace.

Les coûts des projets n'ont pas toujours pris en compte l'ensemble des coûts qui viennent se greffer en amont du projet proprement dit, notamment en termes de liaisons supplémentaires ou de

contournements. Or, sans ces investissements connexes, qui relèvent en général des pouvoirs publics, il n'est pas possible de concrétiser tous les avantages escomptés du projet.

Plus que des spécialistes, la mise en œuvre des projets exige de bons gestionnaires. Le secteur public étant en général mieux doté en spécialistes, on mesurera l'importance qu'il y a à établir des structures de projet qui soient étroitement alignées sur les modèles du secteur privé.

Les compétences des fonctionnaires en matière d'organisation financière doivent être renforcées. Apparemment, l'un des problèmes serait que les fonctionnaires associés aux PPP ont l'impression d'exercer moins de pouvoir (dans la mesure où leur intervention directe est strictement limitée) mais doivent assumer davantage de responsabilités (du fait de mécanismes perfectionnés de contrôle et de réglementation) qu'auparavant.

S'agissant des ressources financières, il existe des caisses de retraite disposant de capitaux considérables qui sont à la recherche de possibilités d'investissements fiables et à long terme. Leur éventuelle participation au financement des infrastructures de transport aurait peut-être l'avantage d'allonger la période de remboursement des prêts, ce qui permettrait par contre-coup de réduire le coût financier d'un projet de façon plus sensible que par une réduction des taux d'intérêt. Théoriquement, le secteur des transports devrait constituer un intéressant débouché, si l'on considère que la croissance du trafic ne montre aucun signe de ralentissement. La mise en œuvre d'un certain nombre de projets couronnés de succès pourrait être l'élément qui attirera les capitaux nécessaires au développement du système de transport.

Les faibles niveaux de trafic observés sur de nombreuses liaisons n'engendreront pas de recettes suffisantes pour financer intégralement la modernisation ou la construction d'infrastructures. On ne saurait donc attribuer l'intérêt limité manifesté par le secteur privé uniquement à un manque de bonne volonté, mais également à l'absence de conditions suffisamment attrayantes.

EXEMPLES DE PROJETS DE PPP

Les exemples qui suivent illustrent la variété de l'expérience acquise en matière de PPP dans le secteur des transports.

Péages fictifs au Royaume-Uni : conception-construction-financement-exploitation (DBFO)

Dans un projet DBFO, la Highway Agency définit les caractéristiques principales, les performances de construction, la date d'achèvement des travaux et le niveau de service en phase d'exploitation. Le projet peut concerner aussi bien une route existante qu'une route à construire. Les projets DBFO s'inscrivent dans le cadre de la Private Finance Initiative (PFI) et dans le prolongement du document intitulé "Paying for Motorways", publié en mai 1993, ainsi que de la consultation qui a eu lieu à son sujet.

Huit projets de type DBFO (couvrant 580 km) ont été lancés. Les 4 premiers, qui ont été attribués en 1996, sont décrits ci-après.

La formule DBFO permet aux pouvoirs publics d'accorder à un concessionnaire le droit de construire et de financer l'infrastructure. Le concessionnaire ne perçoit pas de péage ni de redevance auprès des usagers, mais ce sont les pouvoirs publics qui le remboursent par un péage fictif qui prend en compte non seulement le trafic relevé mais aussi la performance du concessionnaire (mesurée, par exemple, par le nombre de voies fermées à la circulation, la durée des travaux d'entretien, ou encore par les mesures prises pour améliorer la sécurité routière).

Justification du PPP

Auparavant, le gouvernement avait recours à des contrats séparés pour la construction et pour l'entretien. Ce système avait comme inconvénient, d'abord, l'absence de coopération et d'incitations pour les différents acteurs, ensuite, l'importance des dépassements de coûts (près de 30 % selon un rapport du National Audit Office -- NAO).

Structure financière et structure contractuelle

De l'annonce du lancement de ces 4 projets (décembre 1993) à la signature des contrats, 28 mois se sont écoulés. Dix-sept entreprises ont répondu lors de la préqualification, ce qui s'explique en partie par un effort de publicité important de la part du Ministère des transports. La transparence lors de l'appel d'offres et la publicité au JOCE sont deux aspects qui ont contribué, selon le NAO, à la réussite des opérations et à une diminution importante des coûts.

Les concessionnaires sont rémunérés principalement en fonction du trafic observé. Quatre "bandes de trafic" ont été établies, correspondant à des taux de rémunération différents. Ainsi :

- Dans la première bande de trafic, qui est comprise entre 0 et 70 millions de véh.-km, le “péage” (la rémunération) est de 9 pence/véh.-km.
- Dans la deuxième bande de trafic (de 70 à 100 millions de véh.-km), la rémunération est de 6 pence/véh.-km.
- Dans la troisième bande de trafic (de 100 à 130 millions de véh.-km), la rémunération est de 3 pence/véh.-km.
- Dans la quatrième bande de trafic (au-delà de 130 millions de véh.-km), il n’y a aucune rémunération.

La rémunération du concessionnaire est donc ainsi plafonnée. Les soumissionnaires avaient la liberté de proposer leurs propres bandes et leur propre régime de rémunération. Ils disposaient des données sur les niveaux de trafic observés dans le passé et des prévisions de trafic de la Highway Agency. Les concessions (d’une durée de 30 ans) incitent le concessionnaire à s’acquitter de sa tâche de manière efficace.

La logique qui sous-tend cette politique n’est pas uniquement financière. Chose également importante, il s’agit de transférer à l’entreprise privée certains risques, habituellement assumés par l’Etat.

Les risques liés à la construction, à l’entretien et à l’exploitation sont entièrement supportés par l’entreprise privée. En cas de mauvais entretien, par exemple, on a automatiquement recours à des pénalités. Le risque commercial (exprimé par le produit du prix unitaire par le trafic) est partagé.

Résultats

Le National Audit Office a publié le 28 janvier 1998 un rapport dont les conclusions sont les suivantes :

- Les contrats DBFO ont permis de réaliser des économies importantes par rapport aux méthodes classiques.
- Les avantages d’un mécanisme de type DBFO découlent avant tout de la latitude laissée au concessionnaire pour innover, du transfert de risques à ce dernier, et des gains d’efficacité dus à la gestion privée. Sans ces trois conditions, le DBFO n’est pas plus avantageux que le financement classique et coûte plus cher (coûts financiers plus importants en raison de la rémunération des capitaux privés).
- Par rapport à une méthode classique d’adjudication, le processus DBFO a demandé plus de temps et comportait des coûts de transaction beaucoup plus élevés.

Enseignements

Les avantages et inconvénients de la formule DBFO peuvent être identifiés par rapport à deux autres types de financement : le financement budgétaire public et le financement par concession avec péage.

Parmi les avantages, il faut retenir le fait qu’il n’y a pas de détournement de trafic vers d’autres itinéraires, ni de coûts de perception de péages à assumer (lesquels peuvent représenter de 10 à 15 pour cent des recettes). Les autres avantages de la concession “classique” - flexibilité et contribution financière du concessionnaire - sont conservés.

Toutefois, le système de péages fictifs ne résout pas complètement le problème du financement puisque les pouvoirs publics doivent payer ultérieurement au concessionnaire les péages fictifs. Le

péage fictif ne dégage donc pas de ressources nouvelles. Il permet de reporter sur le concessionnaire le montage financier (et de faire en sorte que la dette ne soit pas “publique”) mais la charge finale reste supportée par le contribuable (financement budgétaire “ retardé ”) et non par l’usager. Les coûts de transaction peuvent en outre être importants.

Enfin, par rapport à un financement budgétaire, la méthode du péage fictif fait apparaître des coûts financiers (en raison notamment de la rémunération des capitaux privés) qui peuvent être compensés par une meilleure gestion du projet. Le péage fictif permet en effet le partage des risques et le gain d’efficacité dû à une appréhension globale du projet, qui englobe la construction, l’exploitation et l’entretien.

Autoroutes M1/M15 en Hongrie

Description du projet

Les autoroutes M1/M15 sont situées sur le couloir n° IV d'Helsinki et relient trois capitales : Budapest, Vienne et Bratislava. La longueur des tronçons sous concession est de 43 km sur la M1 (entre la ville de Győr et la frontière autrichienne) et de 14 km sur la M15 (entre la ville de Mosonmagyaróvár et la frontière slovaque). Après la signature du contrat de concession en 1993, les tronçons à péage de l'autoroute M1 ont été ouverts en janvier 1996, et ceux de l'autoroute M15 en juin 1998.

Justification du PPP

Le gouvernement hongrois ne disposait pas des ressources suffisantes pour financer le développement du réseau autoroutier. Il a par conséquent opté pour une formule purement commerciale qui consiste à exécuter et à exploiter le projet sous concession.

Structure financière/modalités de partenariat

Les tronçons à péage des autoroutes M1/M15 ont été financés essentiellement par des investissements privés. Le projet a été financé grosso modo à 20 pour cent par des capitaux privés et à 80 pour cent par des emprunts. Le remboursement du principal et le versement de l'intérêt seront entièrement financés par les recettes que la société tirera des péages.

La structure de financement reposait principalement sur une participation maximale de fonds de roulement au plan international et sur le transfert de la part la plus importante possible de risques au secteur privé, en limitant au minimum l'engagement de l'Etat.

Conformément au contrat de concession, les taux de péage initiaux ont été fixés par catégories de véhicules, et automatiquement augmentés sans consentement préalable du gouvernement, en fonction de l'indice des prix à la consommation au plan national et/ou le différentiel de taux de change avec les monnaies d'emprunt (USD et DEM).

Résultats

En 1996 et 1997, le trafic quotidien moyen représentait 56.4 pour cent du volume estimé dans l'étude de trafic initiale. Sur une base moyenne annuelle, l'autoroute a effectivement capté entre 46 et 51 pour cent du trafic du corridor tel qu'estimé à l'origine. Le trafic étant moins important que prévu, seulement 49.6 pour cent des prévisions de recettes de péage ont été réalisées. La différence entre les volumes de trafic réels et les recettes de péage est essentiellement attribuable à l'approche adoptée, qui a consisté à ne pas hausser les péages au rythme et dans les proportions qu'autorisait le contrat de concession.

A la suite de l'ouverture de l'autoroute M1, une action en justice a été engagée contre le concessionnaire au motif que les taux de péage, qui étaient extrêmement élevés, ne pouvaient se justifier du point de vue de la collectivité. La procédure est toujours en instance.

Principaux enseignements

Le public n'était pas entièrement prêt à accepter et à comprendre les nouvelles techniques de financement (CET, PPP) pour développer le réseau autoroutier ni par conséquent à payer pour le nouveau niveau de service, plus élevé, visé par le projet et qu'il n'aurait pas été possible d'offrir sans ces outils. Instaurer des péages sur les tronçons autoroutiers existants constitue une entreprise très délicate. Par conséquent :

- Une campagne de relations publiques d'envergure doit être menée longtemps à l'avance, de façon à faire accepter l'idée des péages.
- Des études d'impact fiables sont nécessaires.
- Les autorités locales doivent être associées au projet dès le début.
- Les niveaux de péage doivent correspondre à ce qui est acceptable pour la collectivité.

Autoroute M5 en Hongrie

Description du projet

L'autoroute M5 se situe sur les corridors de transport paneuropéens n° IV et X. Elle relie Budapest à la Yougoslavie. La longueur du tronçon sous concession est de 157 km. Le projet comprend 17 échangeurs et 10 aires de repos/service. Le gouvernement a lancé un appel d'offres international en 1992 pour sa remise en état et sa modernisation, et a adjugé le contrat en 1994. Les sections à péage ont été ouvertes à la circulation en 1997.

Justification du PPP

Le gouvernement hongrois ne disposait pas des moyens suffisants pour financer le développement du réseau autoroutier. Compte tenu de la réaction encourageante du secteur privé à l'appel d'offres pour la concession de l'autoroute à péage M1/M15, et en se fondant sur les résultats favorables d'une étude de faisabilité, il a décidé d'opter pour la formule financement-construction-exploitation pour l'autoroute M5.

Structure financière/modalités de partenariat

La structure de financement était basée sur un ratio d'endettement de 20/80 pour cent. Les coûts de construction représentaient 64 pour cent, les coûts et dépenses du concessionnaire, 13 pour cent, et les intérêts capitalisés, 19 pour cent des dépenses totales. La portée de la concession prévoit la construction ultérieure d'un autre tronçon.

Ce projet a bénéficié d'un apport important de l'Etat, dont la partie la plus importante est une ligne de crédit d'exploitation rattachée à l'euro par l'entremise du Fonds routier. Ce mécanisme peut être utilisé si les coûts ne sont pas couverts par les recettes de péage. En revanche, des dividendes seront versés au Fonds routier.

La perception des péages se fait dans le cadre d'un système "semi-ouvert". Il existe une aire de péage principale (qui perçoit 75 pour cent des péages) ainsi que 8 aires de péage secondaires sur trois échangeurs. Les taux de péage initiaux sont définis dans le contrat de concession par catégorie de véhicules et aires de péage. Ils peuvent être automatiquement haussés sans le consentement préalable des autorités hongroises en fonction de l'indice des prix à la consommation au plan national et/ou du différentiel de taux de change par rapport à la monnaie d'emprunt (FRF).

Résultats

En 1997, le trafic quotidien moyen pendant l'année était d'environ 7 650 véhicules, ce qui représentait 97 pour cent du trafic estimé dans l'étude initiale. Sur une base moyenne annuelle, l'autoroute a effectivement capté 52 pour cent du trafic du corridor, tel qu'estimé initialement. Près de 96 pour cent des recettes de péage prévues ont été réalisées. Dans les premiers mois de 1998, l'accroissement du trafic par rapport à l'année précédente était de près de 7 pour cent.

Peu après l'ouverture à la circulation des tronçons de l'autoroute qui existaient déjà et des tronçons à péage, les habitants des villages et villes situés le long de la route parallèle ont lancé des mouvements de protestation contre le péage, au motif que la déviation de la circulation attribuable au péage encombrait la route non payante. Des négociations se sont engagées, centrées sur

l'élargissement des systèmes de remise existants, fondés sur des critères commerciaux. Les groupes cibles sont des usagers fréquents qui habitent la région, notamment des agriculteurs ainsi que des entreprises qui exploitent des parcs automobiles importants. L'Etat offre un soutien financier au concessionnaire pour l'indemniser du manque à gagner que lui occasionnent cette évolution vers des remises non fondées sur des critères commerciaux.

Principaux enseignements

L'expérience pratique du financement de l'autoroute M5 sous concession peut se résumer ainsi :

- L'instauration de péages sur des tronçons autoroutiers existants est délicate du point de vue politique :
 - une campagne de relations publiques d'envergure doit être menée longtemps à l'avance afin de faire accepter l'idée des péages ;
 - les problèmes posés par la déviation de la circulation doivent être mis en évidence ;
 - les pouvoirs locaux doivent être associés au projet dès le début.
- Les niveaux des péages doivent correspondre à ce qui est acceptable pour la collectivité.
- Les coûts de la mise à niveau des routes parallèles, ainsi que de la construction de contournements routiers doivent être ajoutés au coût du projet.
- La participation de l'Etat au financement est inévitable. La notion de partenariat public-privé n'implique pas que l'Etat cède l'infrastructure à l'entreprise privée "sans lui poser de question".
- Le contrôle des coûts de construction par l'Etat revêt une importance primordiale en raison de la nécessité d'assurer une comptabilité fiable.
- Les systèmes de remise peuvent faire augmenter le nombre d'usagers mais diminuer les recettes.
- Les formules de modifications tarifaires doivent prendre en compte les intérêts de l'Etat et de la société.

Programme de construction d'autoroutes en Pologne

Description du projet

Le Programme autoroutier polonais prévoit la construction d'environ 2 600 km d'autoroute à péage sur une période de 15 ans. Le réseau futur sera composé de quatre autoroutes principales : A-1, de Gdansk, via Lodz et Katowice, vers la République tchèque ; A-2, de la frontière allemande (Zwiecko), via Poznan, Lodz et Varsovie vers la frontière avec le Bélarus (Terespol) ; A-3, reliant Szczecin aux autoroutes A-2 et A-4 et à la République tchèque ; A-4, de la frontière allemande (Olszyna et Zgorzelec), via Wroclaw, Katowice, Cracovie et Tarnów vers la frontière ukrainienne (Korcowa). Les autoroutes A-1, A-2 et A-4 constituent des parties importantes du réseau transeuropéen dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Justification du PPP

Ne disposant pas des ressources suffisantes pour financer le développement du réseau, le gouvernement polonais a décidé de retenir l'option commerciale pour mettre en œuvre son programme. Sur les 2 600 km de l'ensemble du réseau prévu, environ 2 300 km de route seront ainsi construits par des concessionnaires privés.

Structure financière/modalités de partenariat

La mise en œuvre du programme exigera de 10 à 15 milliards de dollars des Etats-Unis, qui seront obtenus par des méthodes de financement commercial différentes des méthodes classiques (essentiellement selon une formule de PPP et de construction-exploitation-transfert) ainsi que par les moyens classiques (budget public, emprunts). L'Agence de construction et d'exploitation des autoroutes (ABiEA), constituée en vertu de la Loi relative aux autoroutes à péage, est chargée de la mise en œuvre du programme autoroutier polonais en ce qui concerne les routes à péage.

Le gouvernement accordera une concession à une entité économique pour la construction et l'exploitation d'une autoroute ou de tronçons d'autoroute pendant une période déterminée (environ 30 ans). Il incombe au concessionnaire d'effectuer le travail de conception technique relatif au tracé de l'autoroute, de réunir les capitaux nécessaires et de construire, d'exploiter et d'entretenir le tronçon autoroutier pour lequel la concession lui a été accordée. Le total des dépenses d'investissement, y compris le coût du crédit et les dépenses d'exploitation liées à l'entretien, aux réparations et à la perception des péages devrait être amorti dans un délai de 15 à 20 ans.

Le gouvernement polonais, représenté par l'ABiEA, assumera plusieurs facteurs de risque, notamment l'acquisition des droits de passage ainsi que les approbations préliminaires du tracé du point de vue environnemental et technique. L'ABiEA assumera le risque et le coût liés à ces facteurs. Pour réduire encore le risque assumé par le concessionnaire, l'ABiEA ne prévoit pas de se réserver le droit de fixer les taux de péage, ni de réglementer l'établissement des taux par le concessionnaire. Plusieurs méthodes visant à contrôler le niveau maximum des bénéfices globaux du concessionnaire sont toutefois à l'étude.

Tous les risques commerciaux seront transférés au secteur privé. Pendant la période qui précédera le projet et celle qui en suivra immédiatement l'achèvement, certains tronçons autoroutiers, en raison de volumes de trafic faibles, ne seront peut-être pas viables du point de vue financier pris isolément. En revanche, sur les tronçons où les volumes de trafic seront plus importants, il sera peut-être possible

de dégager des recettes excédentaires. Une méthode destinée à capter ces recettes et à les réorienter vers des tronçons qu'il ne serait autrement pas possible de réaliser (interfinancement) est à l'étude.

Résultats

Des appels d'offres internationaux ont été lancés pour cinq tronçons : autoroute A-1, Gdańsk-Toruń (152 km); A-2, Zwiecko-Poznań, Poznań-Konin, Konin-Stryków (362 km); et A-4 : Katowice-Cracovie (61 km), et les concessions ont été adjudgées. D'autres concessions sont en préparation. Dans le même temps, des projets de construction classiques sont menés sur certains tronçons des autoroutes A-1, A-2 et A-4; ils sont financés par l'Etat, le programme Phare, la BEI et la BERD.

Principaux enseignements

Il n'a pas été possible de réaliser tous les objectifs envisagés dans le programme de construction autoroutier. La réalisation du programme par le recours dans une large mesure au système de concession est rendue difficile par les faits suivants :

- Après la réalisation d'études détaillées supplémentaires et des analyses économiques et de trafics, l'achèvement de solutions techniquement et économiquement cohérentes, et financièrement viables, s'avéra difficile.
- Les dispositions législatives du programme de construction autoroutière limitent significativement la possibilité d'engager des moyens publics et des garanties d'Etat pour sa réalisation.
- A cause des moyens budgétaires limités, l'Etat n'est pas en mesure de financer significativement et suffisamment la construction traditionnelle d'autoroutes.

De nouvelles solutions législatives sont en préparation ; elles permettront à l'Etat de prendre une responsabilité plus grande, politique et financière, dans les projets de construction d'autoroutes. Une réorientation de la politique dans le sens d'une plus grande participation de l'Etat (argent public et garanties publiques) ainsi que la possibilité de mobiliser davantage les fonds de l'Union Européenne (ISPA) devraient contribuer à la réalisation du programme de construction autoroutière.

Tunnel sous la Manche

Description du projet

Le Tunnel sous la Manche, d'une longueur de plus de 50 km, relie la France à la Grande-Bretagne par deux tunnels principaux et un tunnel de service. Il offre deux types de services :

- Des trains directs, soit de voyageurs à grande vitesse sur le continent (Eurostar), soit de marchandises.
- Des navettes pour les véhicules routiers de transport de marchandises.

La durée du trajet d'un terminal à l'autre est d'environ 35 minutes.

Un traité a été signé entre la France et le Royaume-Uni le 12 février 1986 et un contrat de concession entre les deux gouvernements et les concessionnaires le même jour.

Justification de la participation du secteur

Les deux gouvernements ont souhaité mobiliser des fonds privés et transférer les risques de construction et d'exploitation à des partenaires privés.

Structure financière/modalités de partenariat

Le Tunnel sous la Manche a été financé sur une base strictement privée sans aucune subvention. Cependant, une série de mesures d'accompagnement a été mise en œuvre de part et d'autre de la Manche pour tenir compte des effets du Tunnel sur l'aménagement du territoire au plan régional et local.

Compte tenu du caractère international du projet et de l'absence de société européenne, deux sociétés-mères ont été constituées (EUROTUNNEL SA & PLC) et un échange d'actions a été effectué, bien que les conseils d'administration des quatre sociétés (EUROTUNNEL et les deux concessionnaires) soient quasiment identiques.

Les concessionnaires jouissent de la liberté commerciale. Par ailleurs, un accord a été passé entre les concessionnaires et les exploitants ferroviaires qui réserve la moitié de la capacité du tunnel aux chemins de fer. Les opérateurs ferroviaires bénéficient d'un tarif préférentiel mais apportent une sécurité au concessionnaire.

La structure du projet a évolué comme suit :

- Première étape (85/86) : Capital partagé entre les entreprises de travaux publics (70 %) et les banques (30 %), qui se sont constituées ultérieurement en sociétés d'exploitation, ayant signé le contrat en août 1986 avec un syndicat de 225 banques.
- Deuxième étape (86/87) : Prise de majorité par les investisseurs institutionnels et émergence d'un maître d'œuvre (Eurotunnel) indépendant des constructeurs, des banques et des réseaux ferroviaires.
- Troisième étape : Ouverture du capital à l'actionnariat populaire.

Résultats

Le projet a connu de fortes augmentations des coûts, et les relations ont souvent été difficiles entre les différents intervenants. Des surcoûts de construction, d'équipement et d'intérêts ont fait que le projet a coûté (en termes nominaux constants) deux fois plus cher que prévu à l'origine.

Entré en vigueur le 29 juillet 1987, et initialement prévu pour une durée de 55 ans, le contrat de concession a fait l'objet de deux modifications qui en ont porté la durée d'abord à 65 ans (décembre 1993) puis à 99 ans (1998). Ces deux prolongations ont été convenues lors de deux renégociations du montage financier du projet.

Les pouvoirs publics avaient à l'origine prévu que le financement privé permettrait de régler automatiquement toutes les modalités contractuelles dans le cadre du projet. Cependant, compte tenu des dépassements de coûts et de la volonté de protéger les investisseurs, les gouvernements ont consenti à allonger la durée de la concession.

Principaux enseignements

Le projet a été mené à bien, sans participation financière du secteur public. Toutefois, les coûts et les délais ont été dépassés, les contrats de concession ont dû être modifiés et la structure financière, renégociée.

Un certain nombre d'enseignements se dégagent du projet :

- La nécessité d'un concessionnaire distinct des promoteurs (banques et constructeurs) pour prendre en compte le projet dans sa globalité.
- La nécessité d'un partage clair des risques.
- La difficulté de financer un projet sans recours à une garantie publique ou à une entreprise existante.
- La difficulté de conserver au projet une adaptabilité aux circonstances tout en respectant les niveaux de service et de sécurité d'une part, et en évitant une trop grande incertitude pour les promoteurs d'autre part.

Cas de la « Financière TGV » créée par la Belgique

Description du projet

Après de profondes restructurations et de nombreuses rationalisations qui ont eu notamment pour conséquence une forte réduction de l'effectif (de quelque 68 000 agents en 1981 à 40 000 actuellement), le gouvernement a adopté un vaste programme de restructuration et d'investissements dans le secteur ferroviaire sur une période de 10 ans, afin de ramener graduellement la SNCB sur la voie de la rentabilité et d'en faire une entreprise bénéficiaire dès 2005. Ses priorités étaient les suivantes :

- achever la consolidation financière de la SNCB ;
- faire progresser la modernisation du réseau ferroviaire intérieur ;
- construire le tronçon belge du réseau grande vitesse, c'est-à-dire l'infrastructure reliant Bruxelles à Londres et Paris, aux Pays-Bas via Anvers, et à l'Allemagne via Liège.

Une société anonyme, la "Financière TGV", a été constituée pour organiser le financement des investissements nécessaires aux projet de TGV.

Justification du PPP

La volonté de réduire le déficit annuel d'exploitation et de maîtriser l'endettement de la SNCB a entraîné une contraction du volume des investissements, qui était largement insuffisant pour maintenir l'outil ferroviaire existant et ne permettait pas d'envisager la réalisation de nouveaux projets, qu'il s'agisse de projets visant l'extension du réseau intérieur ou de l'insertion de la Belgique dans le réseau européen des trains à grande vitesse.

Structure financière/modalités de partenariat

La "Financière TGV" est guidée par deux principes:

- Le financement de l'infrastructure TGV pure doit s'effectuer en dehors de l'entreprise ferroviaire et en dehors de l'Etat.
- L'entreprise ferroviaire, en l'occurrence la SNCB, doit cependant rester maître de l'ensemble du réseau ferroviaire, notamment des lignes à grande vitesse.

La "Financière TGV" ne constitue qu'un instrument de financement, dont les fonds sont d'origines très diverses :

- La Société fédérale de participation (SFP), agissant pour le compte de l'Etat belge, apporte 30 milliards de FB (750 millions d'euros).
- La SNCB lui cède des biens immobiliers d'une valeur de 10 milliards de FB (250 millions d'euros).
- L'aide financière actuellement prévue par l'Union Européenne lui est allouée; elle devrait atteindre une dizaine de milliards de FB (250 millions d'euros).
- Le secteur privé a été invité à participer au capital de la "Financière TGV" à concurrence de 10 milliards de FB (250 millions d'euros).
- Le solde fait l'objet d'emprunts auprès de la Banque européenne d'investissement et d'autres institutions financières, avec la garantie gratuite de l'Etat.

En contrepartie de ces apports, la SNCB émet des actions privilégiées, sans droit de vote, qui bénéficient d'un dividende garanti jusqu'en 2020. A compter de 2021, le dividende devient proportionnel à celui attribué, le cas échéant, aux actions ordinaires de la SNCB.

Résultats

Le cadre offert par la “Financière TGV” a permis de réaliser un vaste programme décennal de consolidation et de promotion de l'entreprise ferroviaire belge, lequel doit permettre une redynamisation des chemins de fer. La modernisation du réseau intérieur et la réalisation du TGV vont de pair : l'un ne se fait pas au détriment de l'autre. L'Etat destine prioritairement les moyens dont il dispose au développement du réseau intérieur, ce qui correspond à sa responsabilité première. Il continue à soutenir activement, mais plus indirectement, l'intégration du réseau ferroviaire belge dans le réseau européen des trains à grande vitesse, ce qui est conforme à ses engagements internationaux.

Principaux enseignements

Toutes les négociations relatives à la création de la “Financière TGV” ont montré l'extrême difficulté d'attirer des capitaux privés à risque dans un montage juridico-financier portant tout à la fois sur la construction et l'exploitation d'infrastructures TGV.

Afin que le secteur privé participe à la création de la “Financière TGV” il a fallu prévoir des mécanismes octroyant des dividendes de façon très assurée ou garantie. Dans le cas belge, il s'agissait là d'une condition nécessaire, même si, à moyen et long termes, le projet de TGV belge dégage des avantages financiers et socio-économiques.

Aéroport international d'Athènes

Description du projet

Ce projet d'envergure vise à mettre à niveau l'aéroport international d'Athènes, qui accueillera 16 millions de voyageurs par an, sera doté d'un réseau de pistes parallèles permettant des décollages et des atterrissages simultanés et d'absorber un trafic maximum de 65 mouvements par heure ou d'environ 600 mouvements par jour. Les travaux de construction ont débuté en 1996 et la première phase de l'aéroport devrait entrer en service en mars 2001.

L'aéroport sera accessible par une nouvelle autoroute à six voies, qui sera prête pour l'inauguration de l'aéroport. Un an plus tard, le tronçon ouest de l'autoroute périphérique sera ouvert. L'aménagement d'une liaison ferroviaire suburbaine reliant le centre d'Athènes au nouvel aéroport est également prévu.

Justification du PPP

L'insuffisance des fonds publics et l'intention d'encourager la participation du secteur privé au développement des infrastructures de transport sont les deux principales raisons qui ont incité les autorités grecques à choisir le financement en PPP pour la construction du nouvel aéroport international d'Athènes.

Structure financière/modalités de partenariat

Le projet est un PPP auquel participent la République hellénique, qui détient la majorité (55 pour cent) du capital ainsi qu'un consortium privé, qui détient le reste (45 pour cent) et se compose des entreprises suivantes : Hochtief Airport GmbH, ABB Calor Emarg Schaltanlagen AG, H.Krantz-TKT GmbH et Flughafen Athen-Spata Projektgesellschaft GmbH. Hochtief AirPort GmbH assumera la gestion du projet.

Il s'agit du plus important projet aéroportuaire d'Europe, dont le budget est estimé à 4.1 milliards de DM. Les sources de financement sont les suivantes :

- Prêt de la Banque européenne d'investissement (garanti par l'Etat grec) : DM 1.95 milliards (47 %).
- Prêt de banques commerciales (garanti par Hermes) : DM 610 millions (15 %).
- Fonds de développement aéroportuaire : DM 490 millions (12 %).
- Aide du Fonds de cohésion de l'UE : DM 455 millions (11 %).
- Subventions de l'Etat grec : DM 275 millions (7 %).
- Capital-actions (fourni par le consortium) : DM 250 millions (6 %).
- Dette de rang inférieur (payable par le consortium) : DM 80 millions (2 %).

Il s'agit d'un projet du type BOOT (construction-propriété-exploitation-transfert) dont la période de concession est de 25 ans à compter de l'entrée en service. Pendant la période d'exploitation, le concessionnaire a l'obligation d'entretenir l'infrastructure et de maintenir des niveaux de service efficaces. En revanche, il lui est accordé le droit de percevoir les redevances d'atterrissage auprès des usagers de l'aéroport. Une redevance spéciale sur les passagers a en outre été instaurée pour financer le projet. Cependant, le concessionnaire n'est pas autorisé à dépasser les plafonds fixés dans le contrat de concession.

Le secteur public assume la responsabilité d'éventuels retards dans l'achèvement des autres projets connexes. Par exemple, le trafic généré sur les autoroutes périphériques ouest est étroitement associé à l'exploitation de l'aéroport. C'est pourquoi le contrat de concession comprend des dispositions qui définissent des pénalités pour ce genre de retards.

Le régime d'imposition est structuré ainsi :

- le capital du concessionnaire est exonéré de toute taxe pendant les 15 premières années d'exploitation ;
- les recettes du concessionnaire sont exonérées de l'impôt sur le revenu, et la TVA lui est remboursée ;
- le prix des achats est fixé directement, sans imposition du revenu.

Résultats

Les travaux progressent actuellement conformément au calendrier établi. La construction a également débuté dans de nombreux autres domaines, notamment en ce qui concerne la station d'épuration des eaux usées, le réseau d'alimentation en eau, le réseau électrique, la piste ouest. Le taux d'achèvement actuel (mars 1999) est estimé à environ 41.6 pour cent.

Principaux enseignements

- Le PPP a permis de réaliser le projet dans les délais souhaités ;
- Une contribution publique importante a été nécessaire pour combler l'écart entre la viabilité financière et la viabilité socio-économique.

Aéroport de Varsovie

Description du projet

A la fin des années 80, afin d'adapter l'aéroport de Varsovie à la croissance du trafic aérien (environ 85 pour cent du trafic aérien polonais est concentré à Varsovie, dont l'aéroport a accueilli 3.1 millions de passagers en 1997), le Ministère des transports et de l'économie maritime a décidé de construire une nouvelle aérogare passagers, une nouvelle aérogare fret ainsi qu'un nouveau commissariat hôtelier. La capacité de l'aérogare passagers a été fixée à entre 3.5 et 4.5 millions de passagers par an, celle de l'aérogare fret à 60 000 tonnes de fret et le commissariat hôtelier à 15 000 repas par jour. Les nouvelles installations sont entrées en service en 1992 et seront bientôt utilisées à leur capacité prévue.

Justification du PPP

Le gouvernement ne pouvait dégager des ressources suffisantes à même les budgets publics. Il a donc lancé un appel d'offres international pour la conception et la construction des nouvelles installations et demandé aux soumissionnaires de proposer la méthode de financement du projet.

Structure financière/modalités de partenariat

Une offre présentée conjointement par l'entreprise de construction allemande HOCHTIEF et par la CITIBANK A.G. de Francfort a été acceptée. Il a été convenu que l'ensemble des coûts des nouvelles installations de l'aéroport international de Varsovie seraient couverts :

- à 20 pour cent par "Les aéroports polonais" (PPL, qui est le propriétaire et l'exploitant de l'aéroport) et par les fonds fournis par la compagnie aérienne polonaise LOT, principal utilisateur de l'aéroport ;
- à 80 pour cent par les fonds empruntés à la CITIBANK, qui seront remboursés à long terme, les deux tiers par "Les aéroports polonais" (en ce qui concerne l'aérogare passagers), et l'autre tiers par LOT (en ce qui concerne l'aérogare fret et le commissariat hôtelier).

Le contrat de prêt avec la CITIBANK pour le financement du projet a été signé en 1990 pour un montant total de DM 221.7 millions. Les garanties ont été fournies par la compagnie d'assurance HERMES ainsi que par l'Etat polonais. Les remboursements du prêt ont commencé en 1993 et devraient être achevés à la fin de 2000. Selon le contrat signé entre PPL et CITIBANK, cette dernière est autorisée à percevoir tous les paiements en devises fortes (pour les redevances de services de contrôle de la circulation aérienne et d'aéroport) faits à PPL par les transporteurs étrangers. Ces recettes serviront au remboursement du capital, au paiement de l'intérêt sur l'emprunt (au FIBOR), ainsi que les autres paiements à la CITIBANK. Un montant fixe sert à constituer une réserve dans un compte de garantie.

Les redevances et droits perçus par la Banque qui dépassent les sommes nécessaires pour répondre aux obligations susmentionnées sont versés à PPL.

Principaux enseignements

L'expérience acquise dans la construction de la nouvelle aérogare en faisant appel à un partenariat banque privée (CITIBANK) - entreprise d'Etat (PPL) démontre que ce genre de PPP est réalisable et efficace.

Ports, et en particulier port de Gioia Tauro (Italie)

Le financement des ports en Europe varie considérablement, et les ports peuvent appartenir à l'Etat, aux administrations régionales ou locales ou à l'entreprise privée. On a toutefois tendance en Europe à considérer de plus en plus les ports comme des entités commerciales qui doivent récupérer leurs coûts entièrement auprès des usagers. Cette tendance va de pair avec une participation accrue du secteur privé aux activités portuaires, en particulier celles qui sont de nature commerciale telles que la manutention des marchandises. De ce fait, le financement des installations portuaires incombe de plus en plus au secteur privé, tandis que les autorités portuaires ont tendance à se cantonner dans leur rôle de propriétaire.

On a de plus en plus recours aux PPP lorsque les ports se déplacent du centre des villes vers la périphérie. Ce déplacement offre en général de nouvelles possibilités d'aménagement à la fois pour le port et pour la ville. Pour être mené à bien, il exige une coopération efficace des acteurs publics et privés. Le secteur public devra mettre en place le cadre juridique ainsi qu'une infrastructure adaptée au nouveau site. De son côté, le secteur privé peut apporter ses connaissances professionnelles pour l'établissement de systèmes intégrés de logistique et de transport ainsi que sa propre capacité de financement.

Description du projet

Le port de Gioia Tauro est situé dans le sud de la Calabre. Il a été construit il y a une vingtaine d'années pour desservir l'industrie locale, mais la situation économique a changé, et le port était finalement peu utilisé. En 1993, Contship Italia (une filiale d'une compagnie maritime néerlandaise) a soumis un projet d'aménagement d'un centre de transbordement dans ce port. Un contrat a été signé entre la compagnie et le gouvernement italien et le projet a débuté l'année suivante. Le maître d'œuvre était MEDCENTER Containers SPA, de Calabre, une coentreprise de CONTSHIP et d'autres investisseurs privés et publics tels que les Chemins de fer italiens (FS)¹. L'objectif du projet était de développer le port pour en faire un port international de transbordement de conteneurs et d'attirer les porte-conteneurs du monde entier transitant par la Méditerranée, ainsi que le trafic de navires de collecte vers d'autres ports méditerranéens.

Structure financière/modalités de partenariat

La première phase du projet a été achevée en 1996. L'investissement total dans le premier terminal de conteneurs s'élevait à 165 millions d'euros, dont 50 millions ont été investis par l'Etat, 40 millions provenaient du Fonds structurel de l'Union Européenne et 75 millions du secteur privé.

Le volume manutentionné au port a augmenté rapidement et un terminal multimodal a été implanté à proximité. Le coût total de l'investissement portuaire s'élève actuellement à un peu moins de 600 millions d'euros. Le secteur privé y a investi environ 100 millions (soit 16 pour cent du total). Cependant, la part de l'investissement privé est de plus de 35 pour cent du coût de construction du terminal multimodal. Outre CONTSHIP, qui est le principal investisseur privé, Maersk and Sea Land investiront dans le port.

1. MEDCENTER est maintenant une filiale contrôlée à 100 pour cent par CONTSHIP.

Résultats

La situation centrale de Gioia Tauro, ainsi que l'expansion soutenue du marché des conteneurs ont assuré la viabilité du projet, qui a eu un certain nombre de retombées régionales. Gioia Tauro est actuellement le premier port de conteneurs de la Méditerranée et le 16ème du monde. Il manutentionne plus de 2 millions d'EVP (soit une augmentation de 46 pour cent par rapport à 1997), et plusieurs itinéraires de transport maritime à courte distance ont été établis comme itinéraires de collecte pour d'autres ports méditerranéens, d'où un effet de synergie sur d'autres ports d'Europe méridionale. Le port de Gioia Tauro, qui est situé sur le principal itinéraire Est-Ouest, est relié à plus d'une vingtaine d'autres ports de la Méditerranée et de la mer Noire.

Principaux enseignements

L'initiative, émanant dans une large mesure du secteur privé, a identifié un projet rentable et avantageux pour la collectivité.

Liaison d'Øresund, Danemark/Suède

Description du projet

La liaison fixe d'Øresund, composée d'un tronçon ferroviaire et un tronçon routier, traversera le détroit qui sépare le Danemark et la Suède. Le projet, qui devrait être achevé en 2000, comprend une autoroute à quatre voies et une ligne ferroviaire à double voie, de même que les aménagements terrestres au Danemark et en Suède nécessaires au raccordement de la liaison à l'infrastructure en place. Le temps de traversée d'un littoral à l'autre sera d'environ 10 minutes pour les voitures et de cinq minutes pour les trains à grande vitesse. La liaison ferroviaire entre la gare centrale de Copenhague et le centre-ville de Malmö aura une longueur de 55 km.

Justification du PPP

Sur le plan juridique, la liaison fait l'objet d'un accord bilatéral conclu par les gouvernements danois et suédois en 1991, dans le but de resserrer les liens de coopération culturelle et économique entre les deux pays. L'accord bilatéral énonce de façon générale les conditions préalables à la construction de la liaison, telles que la promotion des transports publics et la stratégie globale d'établissement des redevances d'usage. Les responsables du projet ont choisi la formule du PPP, afin d'associer les entreprises publiques et privées, de pouvoir bénéficier des meilleures compétences professionnelles sur le marché et de trouver les meilleures solutions de financement possibles.

Structure financière/modalités de partenariat

L'accord conclu entre les deux gouvernements ne fixe pas de limite dans le temps pour la "concession", et aucun contrat de concession détaillé n'a été établi. Øresundskonsortiet (le Consortium Øresund) est le propriétaire de la liaison et est responsable de la conception, de la construction, du financement et de l'exploitation, selon les modalités d'une concession. Øresundskonsortiet se compose de deux sociétés par actions publiques, A/S Øresundsforbindelsen (Danemark) et SVEDAB AB (Suède), qui sont responsables des aménagements terrestres dans les deux pays. La liaison qui reliera les deux pays, ainsi que les aménagements terrestres, seront financés par les redevances d'usage. Le Danemark et la Suède ont fourni une garantie publique inconditionnelle pour tous les engagements financiers d'Øresundskonsortiet afin d'assurer des conditions de financement favorables. Selon l'accord bilatéral, la politique en matière de redevances devra être établie par les deux pays et non par Øresundskonsortiet.

Øresundskonsortiet fonctionne comme une société de gestion de projets, qui lance un appel d'offres auprès d'entreprises publiques ou privées pour tous les travaux de construction. Règle très importante et assez peu répandue en général, les contrats précisent la responsabilité d'Øresundskonsortiet, ce qui implique que tous les aspects qui ne sont pas expressément définis comme relevant de la responsabilité d'Øresundskonsortiet incombent automatiquement aux entreprises de construction. Øresundskonsortiet dispose d'une assez grande autonomie à l'égard des appareils politico-administratifs du Danemark et de la Suède.

Le projet est fondé sur l'entière récupération des coûts. La totalité des coûts liés à la planification, à la construction, au financement et à l'exploitation de la liaison fixe seront couverts par les usagers. Aucun financement n'est attendu des budgets publics respectifs des deux pays. L'utilisation du tronçon routier de la liaison sera payée par des péages tandis que celle du tronçon ferroviaire fera l'objet d'un paiement conjoint annuel de DKK 300 millions (aux prix de juillet 1990) par les entreprises

responsables des infrastructures ferroviaires nationales au Danemark et en Suède. Cette somme ne variera pas en fonction de l'utilisation.

Øresundskonsortiet a été constituée avec un capital total de DKK 50 millions, qui a été fourni à parts égales par les deux propriétaires.

Lorsque la liaison sera inaugurée, en 2000, il est prévu que les engagements d'Øresundskonsortiet se chiffreront à environ DKK 19 milliards en prix courants.

Résultats

Les trois volets de la liaison fixe ont dépassé leur budget de plus de 30%. Une grande partie de ces surcoûts est liée à l'effort nécessaire pour minimiser l'impact négatif du projet sur l'environnement.

Les travaux de construction progressent conformément au calendrier établi, et à moins de circonstances particulièrement défavorables et imprévisibles, la liaison sera inaugurée en 2000 comme prévu. Tous les contrats comportent un échéancier qui doit être suivi sous peine d'amende, ce qui incite à respecter les délais.

Principaux enseignements

Le cadre général, qui repose sur l'accord conclu entre le Danemark et la Suède ainsi que sur la législation connexe, établit qu'une société à 100 pour cent publique, Øresundskonsortiet, est responsable de la mise en place d'une liaison fixe comportant une partie ferroviaire et une partie routière.

L'un des éléments importants de la structure globale de financement est l'interfinancement du rail par la route.

La construction est financée par des prêts garantis conjointement et solidairement par la Suède et le Danemark.

La liaison d'Øresund constitue un très bon exemple de partenariat public-public entre deux Etats et des entreprises publiques. Le partenariat public-privé est renforcé par un mécanisme clairement défini de partage des risques.

Autoroutes en France

Description du projet

La France a expérimenté des financements avec et sans péage ainsi que des autoroutes à péages publiques et concédées pour construire son système d'autoroutes. La construction, l'entretien et la gestion opérationnelle du réseau routier national sont financés par le budget national (25 % du coût total), les subventions des budgets régionaux au réseau national (15 %) et les ressources des compagnies concessionnaires des péages d'autoroutes (60 %).

Le système français de péages d'autoroutes a été mis en place dans les années 1950. En 1960, 170 km d'autoroutes (dont 10 km étaient des concessions) étaient en service, en 1980, 5 010 km (dont 3 730 km de concessions) et en 1998, 8 900 km (dont 6 705 km de concessions).

Justification du PPP

Le gouvernement français souhaitait mobiliser les redevances d'usage et améliorer le rendement grâce aux entreprises du secteur public et du secteur privé.

Structure financière/modalités de partenariat

Entre 1956 et 1963, cinq entreprises « mixtes » ont été créées (ces entreprises sont appelées « sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes », ou SEMCAs). Néanmoins, les concessions initiales étaient attribuées seulement pour de courts tronçons d'autoroute (50 à 70 kilomètres), sauf en 1963 où elles ont été accordées, pour une priorité majeure, l'axe sud-nord entre Lille, Paris et Lyon (tronçons de 130 et 160 kilomètres).

Les cinq SEMCAs avaient des structures financière et organisationnelle similaires : elles étaient très faiblement capitalisées (100 000 à 300 000 EURO) et les actionnaires étaient uniquement des organismes publics ; la part de l'Etat était détenue par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), une banque d'investissement gouvernementale.

Le gouvernement a fourni l'assistance financière initiale en garantissant les prêts aux SEMCAs et en fournissant des liquidités et des avances qui étaient assez significatives (environ 30 à 40 % des coûts de construction).

A la fin des années 1960, une réforme a été entreprise afin de permettre aux entreprises privées d'entrer en concurrence pour de nouvelles concessions et de renforcer les SEMCAs existantes en leur donnant plus d'autonomie et de responsabilités.

Entre 1970 et 1973, quatre sociétés privées de péages autoroutiers se sont vues attribuer des contrats de 300 à 500 km d'autoroutes chacune. Ces quatre concessionnaires étaient tous des consortia d'entreprises françaises de travaux publics.

Les sociétés d'autoroutes devaient subventionner de plus en plus de nouveaux tronçons avec les surplus engendrés sur les tronçons où les flux de trafics étaient les plus élevés et dont les coûts de construction avaient été les plus faibles. De plus, les dates où les concessions devaient expirer sur les tronçons les plus vieux et les plus lucratifs étaient souvent retardées. Un système de subventionnement croisé entre entreprises est apparu petit à petit.

Au début des années 80, le système autoroutier s'est trouvé confronté à de sérieux problèmes de trésorerie, en raison (entre autres) de la crise pétrolière. L'Etat a repris trois des quatre sociétés privées et a indemnisé les actionnaires.

Depuis 1994, des contrats d'investissement pluri-annuels ont été mis en œuvre ; ces contrats équilibrent les investissements et les augmentations des péages et donnent une assurance aux concessionnaires pour une période de cinq ans. Les entreprises semi-publiques ont été réunies en trois grands groupes afin d'être compétitives en terme de cohérence géographique et de viabilité financière.

Résultats

La France dispose d'un réseau autoroutier maillé, largement fondé sur les concessions de péages. Cependant, ceci entraîne un effet d'essaimage, i.e. un creuset à concessions d'autoroutes (car leur financement est plus aisé).

Leçons

- La plupart des projets ont nécessité un soutien public, principalement par le biais de subventions (et en allongeant leur durée initiale).
- Plus que la privatisation, la « corporatisation » est la clé du succès.
- Le rôle de l'Etat évolue mais ne diminue pas.

Le Pont Vasco da Gama à Lisbonne, Portugal

Description du projet

En 1991, le gouvernement portugais décidait la construction d'un second franchissement de l'estuaire du Tage, à Lisbonne, afin de soulager la congestion du Pont du 25 Avril, inauguré en 1966 et proche de la saturation avec un trafic annuel moyen journalier de 125 000 véhicules (soit le double du trafic observé en 1982), largement composé d'utilisateurs réguliers. Le franchissement existant le plus proche, situé à Vila Franca, était situé à 25 km en amont de l'estuaire. Le nouveau franchissement a une longueur d'environ 18 km et d'une envergure de 420 mètres sur le pont principal.

Raison du recours au partenariat public-privé

Le gouvernement portugais a fait référence aux ponts de Dartford et de la Severn en Grande Bretagne et a décidé de transférer au secteur privé les risques commerciaux (trafic), de construction, d'exploitation et de financement. Il a également bénéficié d'une aide financière importante de l'Union Européenne.

Structures financières et organisationnelles

Le gouvernement portugais décida de réaliser l'ouvrage en concession et de confier au GATTEL (Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa, organisme dépendant du ministère de l'Équipement et créé par un décret du 9 janvier 1991) le pilotage de la procédure d'attribution d'une concession portant sur l'exploitation du Pont du 25 avril et la construction et l'exploitation du Pont Vasco de Gama.

A l'issue d'un appel d'offres international, le gouvernement portugais a choisi deux candidats "préférés" puis le groupement Lusoponte, piloté par Kvaerner/Campon Bernard-SGE (accompagnés par les entreprises portugaises de premier plan Bento Pedroso, Mota, Somague et Teixeira Duarte). Le contrat de concession a été signé le 25 mars 1995. Le 1er janvier 1996, l'exploitation du Pont du 25 avril a été confiée à Lusoponte. Enfin, le Pont Vasco de Gama a été ouvert au public le 29 mars 1998 (dans le respect des délais contractuels et deux mois avant l'ouverture de l'Expo 98). Le franchissement a été conçu et réalisé dans le cadre d'un contrat à prix et délais forfaitaires passé entre Lusoponte, le concessionnaire, et Novaponte, GIE rassemblant les entreprises actionnaires de Lusoponte.

Le coût du projet se monte à environ 884 millions d'Euros en monnaie courante à la mise en service. Le projet a bénéficié d'une subvention du Fonds de Cohésion de l'Union Européenne représentant 35 % du coût du projet. Compte tenu du support apporté par l'Etat portugais (compensations tarifaires), le niveau total de subventions s'élève à environ 44 % du coût du projet. La concession a une durée maximum de 33 ans et expirera lorsque les deux conditions suivantes auront été remplies : le trafic cumulé sur des deux ponts, dans les deux directions, depuis le 1er janvier 1996 aura atteint 2 250 millions de véhicules et la dette bancaire aura été entièrement remboursée.

Résultats

Le contrat de concession prévoit un mécanisme de restauration de l'équilibre financier du concessionnaire par le concédant sous certaines conditions. Il convient de noter que le concessionnaire a déjà effectivement bénéficié par trois fois de ce mécanisme :

- En 1994, devant la pression des utilisateurs, l'Etat a décidé unilatéralement de n'augmenter que de 50 % (au lieu de 160 %) les péages du Pont du 25 avril et a imposé à Lusoponte un système de tarification spécifique pour les utilisateurs fréquents.
- Par la suite, l'Etat a demandé le gel des tarifs entre 1996 et 1998.
- Puis l'Etat a demandé la gratuité des péages pendant les mois d'août 1996 et août 1997.

Leçons

Le secteur public a mis en place une structure de suivi (GATTEL), a défini la localisation du projet et a apporté un soutien par l'adossement au pont existant du 25 avril. Dans cette opération, le secteur privé assume les risques de techniques, économiques et financiers liés à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de l'ouvrage et se rémunère sur les utilisateurs.

Le secteur public a assumé les risques pour :

- Les cas de force majeure.
- Des événements exceptionnels à l'origine de dommages extrêmes sur les marchés des changes.
- Des changements législatifs qui ont un impact spécifique, matériel et direct sur les revenus ou les coûts relatifs à l'opération de passage.

A chaque fois que le concessionnaire a droit à restaurer la balance financière de la Concession, cela peut avoir lieu par un mécanisme qui permet d'obtenir un équilibre financier. Ce mécanisme utilise des critères clefs objectifs, comme un ratio de couverture d'endettement, un ratio de couverture pour la durée de l'emprunt et un taux interne de retour sur investissement pour les actionnaires.

La durée de la concession est plafonnée (33 ans) et est variable (elle expirera lorsque le trafic cumulé sur des deux ponts aura atteint un niveau prédéfini, sous réserve que la dette ait été remboursée).

**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
SUR LE PARTENARIAT PUBLIC ET PRIVE (PPP)
POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT**

Le Conseil des Ministres des Transports de la CEMT, réuni à Varsovie les 19 et 20 mai 1999 :

NOTANT :

- Le contenu du rapport CEMT/CM(99)21/FINAL sur les partenariats public-privé dans le secteur des transports.
- Le nombre croissant d'exemples de PPP dans différents pays et pour différents modes de transport.

APPORTE SON SOUTIEN aux conclusions suivantes du rapport mentionné ci-dessus :

1. Les PPP peuvent prendre diverses formes, qui peuvent aller de la simple exploitation commerciale à la privatisation complète mais, en général, il s'agit d'accords à long terme entre les secteurs public et privé en vue de mettre à disposition et d'exploiter des infrastructures et/ou services de transport. Les PPP implique un partage des responsabilités et des risques entre les partenaires publics et privés.
2. Les PPP offrent la possibilité, au moyen d'une organisation financière et souvent, mais pas toujours, de l'instauration de péages, de compléter utilement les moyens classiques de financement des infrastructures et services de transport.
3. Les PPP peuvent aider à mettre à disposition les infrastructures et services publics de façon plus efficace du point de vue économique que les entités administratives publiques.
4. Cependant, dans les pays de la CEMT, les PPP ne répondent actuellement qu'à une proportion infime des besoins en investissements dans le domaine des transports.
5. L'introduction des PPP exige un climat macro-économique favorable et un cadre réglementaire qui soutienne et encourage la participation du secteur privé.
6. Elle nécessite aussi un débat politique qui permette aux acteurs politiques et au public d'en apprivoiser l'idée, surtout quand des redevances ou péages entrent en ligne de compte.
7. Dans des pays différents, aux structures juridiques et aux traditions différentes, on fait de plus en plus l'expérience des PPP dans divers modes de transport.
8. Les PPP doivent être structurés avec grand soin dès le début de façon à établir clairement les rôles et les responsabilités et à réguler les conflits d'intérêts.
9. Les contrats doivent couvrir tous les principaux aspects du projet de PPP mais doivent laisser une certaine latitude pour l'innovation et les considérations économiques, en précisant les exigences en matière de performances, mais pas nécessairement les modalités techniques.

S'ACCORDE sur le fait que les recommandations suivantes fournissent un cadre approprié au développement des PPP :

1. ***Obtenir l'appui des responsables politiques et de l'opinion publique en faveur des PPP :***
 - en élaborant des stratégies de développement des transports ;
 - en lançant un débat sur la mise à disposition et le financement des infrastructures et services publics.
2. ***Associer les acteurs appropriés du secteur privé dès les premiers stades du processus et examiner avec eux les options, surtout en ce qui concerne le partage des risques et responsabilités. Il convient notamment d'examiner :***
 - la conception du projet ;
 - les moyens de mettre en œuvre des solutions peu coûteuses.
3. ***Veiller à ce que les réglementations et procédures nécessaires soient en place pour que les PPP puissent fonctionner, ce qui suppose :***
 - surtout, transparence et flexibilité dans les procédures de passation de marché sur une base concurrentielle ;
 - la mise en place d'un cadre juridique et fiscal stable et nettement défini ;
 - la régulation des éventuels conflits d'intérêts ;
 - des possibilités de participation du secteur privé aux péages (le cas échéant);
 - un appui aux fonctionnaires, avec formation appropriée.
4. ***S'appuyer sur l'expérience acquise dans le cadre de projets de PPP antérieurs réalisés dans différents pays et par les IFI.***
5. ***Veiller à définir des projets dans lesquels les structures de propriété et de gestion et le partage des responsabilités soient clairement définis :***
 - en négociant avec les partenaires du secteur privé ;
 - en passant des contrats clairs et faisant l'objet d'un commun accord ;
 - en procédant à une répartition juste et transparente des risques et des rémunérations.
6. ***Entreprendre quelques projets pilotes et apprendre par l'expérience.***
7. ***Continuer à mettre en commun ces expériences sur les résultats des PPP, bons ou mauvais.***

CONVIENT de tenir compte de ces conclusions et recommandations lors de l'esquisse de propositions de PPP.

DEMANDE au Comité des Suppléants de faciliter un échange continu d'expériences sur le sujet et d'en faire rapport en temps utile.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(75 2000 05 2 P) ISBN 92-821-2257-3 – n° 51242 2000