

CONFÉRENCE EUROPÉENNE  
DES MINISTRES DES TRANSPORTS

**ACCÈS AU MARCHÉ,  
COMMERCE DES SERVICES  
DE TRANSPORT  
ET FACILITATION  
DES ÉCHANGES**

**T A B L E  
R O N D E**

---

**134**



CENTRE DE RECHERCHE SUR LES TRANSPORTS

RAPPORT DE LA  
CENT TRENTE QUATRIÈME TABLE RONDE  
D'ÉCONOMIE DES TRANSPORT

# **ACCÈS AU MARCHÉ, COMMERCE DES SERVICES DE TRANSPORT ET FACILITATION DES ÉCHANGES**



ORGANISATION DE COOPÉRATION  
ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES



CONFÉRENCE EUROPÉENNE  
DES MINISTRES DES TRANSPORTS

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

## 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. Elle rassemble les ministres des Transports des 44 pays suivants qui sont Membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, République tchèque, Turquie et Ukraine. Sept pays ont un statut de Membre associé (Australie, Canada, Corée, États-Unis, Japon, Mexique et Nouvelle-Zélande), le Maroc bénéficiant d'un statut de Membre observateur.

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 systèmes de transport européen.

Dans la situation actuelle, la CEMT a deux rôles primordiaux. La première tâche qui lui revient consiste principalement à faciliter la mise en place d'un système paneuropéen intégré des transports qui soit économiquement efficace et réponde aux exigences de durabilité en termes d'environnement et de sécurité. À cette fin, il incombe notamment à la CEMT d'établir un pont, sur le plan politique, entre l'Union européenne et les autres pays du continent européen. Par ailleurs, la CEMT a également pour mission de développer des réflexions sur l'évolution à long terme du secteur des transports et de réaliser des études approfondies sur le fonctionnement de ce secteur face notamment à la mondialisation croissante des échanges.

En janvier 2004, la CEMT et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont fusionné leurs activités de recherche en créant le Centre Conjoint de Recherche sur les Transports. Le Centre mène des programmes de recherche coopératifs couvrant tous les modes de transport terrestre et leurs liaisons intermodales, recherches qui soutiennent la formulation des politiques dans les pays Membres.

Lors de la session de Dublin en mai 2006, les Ministres ont décidé d'une réforme majeure visant à transformer cette organisation en une entité mondiale dont le champ de compétences s'étendra à tous les modes de transports. Le but de ce nouveau Forum international des transports est d'attirer l'attention au plus haut niveau international sur les politiques des transports. Le Forum permettra chaque année aux Ministres des transports et à d'éminents représentants de la société civile de discuter de thèmes d'importance stratégique mondiale. L'année 2007 constituera une année de transition pour la mise en place de ce Forum dont les nouvelles structures devraient être totalement opérationnelles à compter de 2008.

*Publié en anglais sous le titre :*

**Market Access, Trade in Transport Services and Trade Facilitation**

*Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :*

**[www.cemt.org](http://www.cemt.org)**

© CEMT 2007 – Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France



## TABLE DES MATIÈRES

## RAPPORTS INTRODUCTIFS

<b>Rôle de la structure du marché des transports sur les effets de la libéralisation : le cas de l'Organisation Mondiale du Commerce - par P. LATRILLE (Suisse)</b> .....	7
1. Introduction.....	11
2. Structure de l'OMC et prise de décision.....	12
3. Les règles de l'OMC.....	13
4. Possibilités offertes par le GATT en matière de transport terrestre.....	15
5. Possibilités offertes par l'AGCS en matière de transport terrestre.....	19
<b>Rôle des transports publics dans le processus d'intégration régionale - par T.R. LAKSHMANAN et W. ANDERSON (États-Unis)</b> .....	47
1. Introduction et cadre général.....	51
2. Infrastructures matérielles de transport <i>et</i> intégration régionale.....	52
3. Infrastructures immatérielles de transport et intégration régionale.....	62
4. Conclusions.....	70
<b>Structure du marché des transports et incidence de la libération - par J. FRANCOIS (Pays-Bas) et I. WOOTON (Royaume-Uni)</b> .....	77
1. Introduction.....	81
2. Modèle théorique.....	81
3. Analyse factorielle des structures réglementaires.....	85
4. Conclusion.....	87
<b>La libéralisation du transport aérien et les problèmes de concurrence dans l'ANASE - par D. NIKOMBORIRAK (Thaïlande)</b> .....	107
1. La libéralisation des transports dans l'ANASE.....	111
2. Libéralisation du secteur des transports et problèmes de concurrence.....	113
3. Problèmes de concurrence dans le secteur des transports de l'ANASE.....	116
4. Règles de concurrence et cadre réglementaire dans l'ANASE.....	122
5. Conclusions.....	124

<b>Infrastructures de transport, échanges et croissance économique - par P. DEMETRIADES (Royaume-Uni)</b> .....	129
1. Introduction.....	133
2. Infrastructures, spécialisation et croissance économique .....	134
3. Infrastructures et échanges.....	139
4. Facteurs susceptibles d'expliquer le sous-investissement infrastructurel .....	142
5. Remarques de conclusion .....	144
<b>Sûreté des transports - par D. STOYANOV (Bulgarie)</b> .....	149
1. Introduction.....	153
2. Actualité du problème de la sûreté des transports .....	154
3. Politiques et mesures mises en œuvre par la communauté internationale pour sécuriser les transports.....	155
4. Problèmes de sûreté des transports dans le Sud-Est de l'Europe .....	160
5. Sûreté des transports : bilan et mesures à prendre.....	175
Conclusion générale.....	177
<b>Sécurisation et rationalisation des transports : contradiction ou défi ? - par V. SARIGIANNIDIS (Grèce)</b> .....	181
1. Introduction.....	185
2. Principaux aspects de la politique de sécurisation des transports menée depuis 2002 .....	186
3. Questions clés nées du contexte politique actuel.....	196
4. Conclusions.....	200
<b>Facilitation des échanges le long des corridors paneuropéens V, X et Adriatique-Ionie par création de centres de fret et de centres logistiques : Recommandation du projet IMONODE - par G. AIFADOPOULOU (Grèce)</b> .....	205
1. Introduction.....	209
2. Développement du transport multimodal et facilitation des échanges dans le Sud-Est de l'Europe .....	210
3. Projet IMONODE et possibilités de développement du transport multimodal dans le Sud-Est de l'Europe .....	214
4. Synchronisation du développement socio-économique du Sud-Est de l'Europe et du développement de la logistique des transports (offre de transport) comme moyen de rationalisation du transport multimodal .....	215
5. Évaluation des réseaux multimodaux du Sud-Est de l'Europe.....	219
6. Création de nouveaux terminaux de transport et de logistique et amélioration des terminaux existants dans la zone CADSES.....	220
7. Exercices pilotes IMONODE .....	222
8. Conclusions.....	223
 <b>SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION</b>	
(Débats de la Table Ronde sur les rapports) .....	229
 <b>LISTE DES PARTICIPANTS</b> .....	239

**RÔLE DE LA STRUCTURE DU MARCHÉ DES TRANSPORTS  
SUR LES EFFETS DE LA LIBÉRALISATION :  
LE CAS DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE**

**Pierre LATRILLE**  
**Division du Commerce des Services**  
**Organisation Mondiale du Commerce**  
**GENÈVE**  
**SUISSE**



## SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION .....	11
2.	STRUCTURE DE L'OMC ET PRISE DE DÉCISION .....	12
3.	LES RÈGLES DE L'OMC.....	13
	3.1 Commerce des marchandises .....	13
	3.2 Commerce des services .....	14
	3.3 Règlement des différends.....	14
	3.4 Examen des politiques commerciales .....	14
4.	POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LE GATT EN MATIÈRE DE TRANSPORT TERRESTRE.....	15
	4.1 Dispositions du GATT .....	15
	4.2 Situation des négociations sur la facilitation des échanges.....	18
5.	POSSIBILITÉS OFFERTES PAR L'AGCS EN MATIÈRE DE TRANSPORT TERRESTRE.....	19
	5.1 Obligations inconditionnelles.....	19
	5.2 Obligations conditionnelles.....	20
	5.3. Sites Internet .....	45

Genève, avril 2005



## 1. INTRODUCTION

Ce document décrit le cadre institutionnel de l'OMC et les règles en matière de transport terrestre qu'elle a élaborée et met en œuvre, en particulier en Europe et en Asie centrale. Il se limite au transport terrestre, car le transport maritime occupe une place marginale dans les échanges entre les deux régions et le transport aérien est largement exclu des disciplines de l'Accord général sur le commerce des services. Il ne traite pas non plus des effets économiques de cette libéralisation, domaine encore peu exploré.

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) est l'organisation internationale gouvernementale chargée des règles qui gouvernent le commerce entre les nations. Ses travaux reposent sur les accords de l'OMC, négociés et signés par la plus grande partie des nations commerçantes du monde et ratifiés par leurs parlements. Son objectif est d'aider les producteurs, les exportateurs et les importateurs de biens et de services à conduire leurs affaires. Le siège de l'OMC se trouve à Genève (Suisse). L'organisation a été créée le 1er janvier 1995, à l'issue du Cycle de négociations d'Uruguay (1986-1994), en vertu de l'Accord de Marrakech (1994). Elle fait suite à une autre organisation, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), créée en 1947.

En réduisant les obstacles aux échanges, le système de l'OMC élimine aussi d'autres obstacles entre les peuples et les nations.

Les accords de l'OMC – qui constituent ce que l'on appelle le système commercial multilatéral – définissent les règles générales du commerce international en garantissant aux pays membres des droits importants. Ils obligent aussi les gouvernements à respecter des limites approuvées dans la mise en œuvre des politiques commerciales, pour le bénéfice de chacun.

L'OMC accomplit son mandat :

- en administrant les accords commerciaux ;
- en servant de cadre aux négociations commerciales ;
- en réglant les différends commerciaux ;
- en examinant les politiques commerciales nationales ;
- en aidant les pays en développement à régler leurs problèmes de politiques commerciales, par l'assistance technique et par des programmes de formation ;
- en coopérant avec d'autres organisations internationales.

## 2. STRUCTURE DE L'OMC ET PRISE DE DÉCISION

L'OMC compte plus de 140 membres qui représentent plus de 90 pour cent des échanges mondiaux.

En Europe, seuls le Bélarus, la Bosnie-Herzégovine, la Fédération de Russie, la Serbie et Monténégro et l'Ukraine n'en sont pas encore membres. Ces pays ont engagé des négociations d'accession, mais celles-ci peuvent durer des mois ou des années en fonction de s difficultés rencontrées pour trouver un accord sur les engagements à prendre par ces pays en matière d'agriculture, de biens et de services.

En Asie, les pays appartenant à l'OMC sont plus éparpillés, mais ceux qui ne sont pas encore membres (à l'exception de la Corée du Nord) ont demandé à le devenir, et les négociations entamées à cet effet se trouvent à des stades divers d'avancement. C'est le cas des pays suivants : Arabie saoudite, Yémen, Liban, Syrie, Iran, Irak, Afghanistan, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Tadjikistan, Ouzbékistan, Laos, Vietnam et Bhoutan. Les règles de l'OMC ne concernent pas encore ces pays, mais elles s'y appliqueront dans les années à venir.

Les décisions sont prises par l'ensemble des membres, en général par consensus. Le vote à la majorité est également possible, mais il n'a jamais été utilisé à l'OMC, et très rarement dans le cadre du GATT, organe qui a précédé l'OMC.

L'organe de décision le plus élevé de l'OMC est la Conférence ministérielle qui se réunit une fois tous les deux ans au moins. Au niveau immédiatement inférieur se trouve le Conseil général qui se réunit plusieurs fois par an ; puis le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil du commerce des services et le Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, placés sous l'égide du Conseil général.

De nombreux comités spécialisés, groupes de travail et groupes d'étude se chargent de chacun des accords et d'autres aspects comme l'environnement, le développement, les demandes d'accession et les accords commerciaux régionaux, les relations entre commerce et investissement, les interactions entre les mesures en faveur du commerce et de la concurrence et la transparence dans les achats publics, ainsi que le commerce électronique.

### 3. LES RÈGLES DE L'OMC

Les règles de l'OMC comprennent notamment :

- Les accords multilatéraux sur le commerce des marchandises, qui se décomposent comme suit :
  - Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ;
  - plusieurs accords spécifiques (en particulier sur l'agriculture, l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, les textiles et les vêtements, les obstacles techniques au commerce, les mesures concernant les investissements et le commerce, l'inspection avant expédition, les règles d'origine, les licences d'importation, les subventions et mesures compensatoires et les sauvegardes) ;
- L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ;
- L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) ;
- Le Mémoire d'accord sur le règlement des différends ;
- Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales ;
- Les accords commerciaux plurilatéraux (sur les marchés publics et les aéronefs civils).

Au moyen de ces accords, les membres de l'OMC gèrent un système commercial non discriminatoire qui définit leurs droits et leurs obligations. Chaque pays reçoit des garanties que ses échanges seront traités équitablement et de façon cohérente sur les marchés des autres pays. Chacun promet d'agir de même pour les importations sur son propre marché. Le système offre aussi aux pays en développement une certaine souplesse dans la mise en œuvre de leurs engagements.

#### 3.1. Commerce des marchandises

Tout a commencé avec le commerce des marchandises. De 1947 à 1994, les négociations pour la réduction des droits de douanes et des autres obstacles au commerce étaient conduites dans le cadre du GATT ; le texte de l'Accord général comporte des règles importantes, en particulier de non-discrimination. Le principe de la non-discrimination couvre le traitement national, qui signifie que les étrangers doivent être traités comme les ressortissants nationaux, et le principe NPF (nation la plus favorisée) qui signifie que tous les étrangers doivent être traités de la même manière.

Depuis 1995, le GATT est devenu l'accord fondamental de l'OMC pour le commerce des marchandises. Il revêt aussi une grande importance pour les transports (voir plus bas).

### 3.2. Commerce des services

Les banques, les compagnies d'assurance, les entreprises de télécommunication, les voyagistes, les chaînes d'hôtel et les sociétés de transport qui cherchent à conduire des affaires à l'étranger peuvent maintenant s'appuyer sur les principes d'une liberté et d'une équité plus grandes des échanges, qui ne s'appliquaient à l'origine que dans le cadre du GATT.

Ces principes figurent dans le nouvel Accord général sur le commerce des services (AGCS). Les membres de l'OMC ont également pris des engagements individuels dans le cadre de l'AGCS, en indiquant les secteurs de services dont ils sont prêts à garantir de façon permanente l'ouverture à la concurrence étrangère (« consolidations »), et en définissant le degré d'ouverture accordé : ils peuvent ainsi consolider définitivement la possibilité d'une prise de participation majoritaire de 51 pour cent par des intérêts étrangers. Ces dispositions ont aussi leur importance pour le secteur des transports (voir plus loin).

### 3.3. Règlement des différends

La procédure mise en place par l'OMC pour résoudre les différends commerciaux dans le cadre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends est d'une importance déterminante pour la bonne application des règles, et par conséquent pour le bon fonctionnement des échanges.

Les pays portent leurs différends devant l'OMC s'ils pensent que les droits dont ils bénéficient au titre de ses accords ont été violés. Les jugements rendus par des experts indépendants nommés spécialement se fondent sur l'interprétation des accords et les engagements pris par les pays considérés.

Le système encourage les pays à régler leurs différends par la consultation. Si celle-ci échoue, ils peuvent suivre une procédure définie avec précision étape par étape, qui prévoit la possibilité pour un groupe d'experts de rendre une décision, et celle de former un appel à l'encontre de cette décision.

Les conclusions tirées dans le cadre du règlement des différends ont maintenant un caractère contraignant et les États sont obligés de s'y conformer. Cette situation différencie l'OMC des autres organisations internationales universelles, le système de l'OMC étant ainsi comparable à celui de la Cour de Justice des Communautés Européennes par exemple. Des sanctions peuvent être prises et l'ont déjà été en cas de non-respects des décisions prises.

### 3.4. Examen des politiques commerciales

Tous les membres de l'OMC doivent se soumettre périodiquement à un examen ; celui-ci comprend des rapports établis par le pays considéré et par le Secrétariat de l'OMC.

## 4. POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LE GATT EN MATIÈRE DE TRANSPORT TERRESTRE

### 4.1. Dispositions du GATT

Le GATT de 1994 intégré au Protocole de Marrakech de 1994 comporte à l'article V les dispositions suivantes sur les transports :

*« Il y aura liberté de transit à travers le territoire des parties contractantes pour le trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres parties contractantes empruntant les voies les plus commodes pour le transit international. Il ne sera fait aucune distinction fondée sur le pavillon des navires ou bateaux, le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises, des navires, bateaux, ou autres moyens de transport ».*

*« Toute partie contractante pourra exiger que le trafic en transit passant par son territoire fasse l'objet d'une déclaration au bureau de douane intéressé ; toutefois, sauf lorsqu'il y aura défaut d'observation des lois et réglementations douanières applicables, les transports de cette nature en provenance ou à destination du territoire d'autres parties contractantes ne seront pas soumis à des délais ou à des restrictions inutiles et seront exonérés de droits de douane et de tous droits de transit ou de toute autre imposition en ce qui concerne le transit, à l'exception des frais de transport, ou des redevances correspondant aux dépenses administratives occasionnées par le transit ou au coût des services rendus ».*

*« Tous les droits et règlements appliqués par les parties contractantes au trafic en transit en provenance ou à destination du territoire d'autres parties contractantes devront être raisonnables, eu égard aux conditions du trafic ».*

*« En ce qui concerne tous les droits, règlements et formalités relatifs au transit, chaque partie contractante accordera au trafic en transit en provenance ou à destination du territoire de toute autre partie contractante un traitement non moins favorable que celui qui est accordé au trafic en transit en provenance ou à destination de tout pays tiers ».*

Comme indiqué plus haut, le GATT se fonde pleinement sur le principe du traitement national et le principe NPF, qui s'appliquent largement, à quelques exceptions mineures près pour le principe NPF (accords régionaux, préférence coloniale datant d'avant 1947, etc.).

À cet égard, l'article III.1 du GATT dispose que :

*« les lois, règlements et prescriptions affectant ..... le transport international... de produits sur le marché intérieur ... ne devront pas être appliqués ... de manière à protéger la production nationale ».* L'article III.4 établit à cet égard le principe du traitement national, en précisant que *« [ces dispositions] n'interdiront pas l'application de tarifs différents pour les transports intérieurs, fondés exclusivement sur l'utilisation économique des moyens de transport et non sur l'origine du produit ».*

L'article I.1 du GATT dispose que :

*« Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III ».*

En outre, deux autres articles du GATT présentent un intérêt pour le transport terrestre, les articles VIII (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) et X (Publication et application des règlements relatifs au commerce).

Article VIII :

1. a) *Toutes les redevances et impositions de quelque nature qu'elles soient, autres que les droits à l'importation et à l'exportation et les taxes qui relèvent de l'article III, perçues par les parties contractantes à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, seront limitées au coût approximatif des services rendus et ne devront pas constituer une protection indirecte des produits nationaux ou des taxes de caractère fiscal à l'importation ou à l'exportation.*
- b) *Les parties contractantes reconnaissent la nécessité de restreindre le nombre et la diversité des redevances et impositions visées à l'alinéa a).*
- c) *Les parties contractantes reconnaissent également la nécessité de réduire au minimum les effets et la complexité des formalités d'importation et d'exportation et de réduire et de simplifier les exigences en matière de documents requis à l'importation et à l'exportation.*
2. *Une partie contractante, à la demande d'une autre partie contractante ou des PARTIES CONTRACTANTES, examinera l'application de ses lois et règlements, compte tenu des dispositions du présent article.*
3. *Aucune partie contractante n'imposera de pénalités sévères pour de légères infractions à la réglementation ou à la procédure douanières. En particulier, les pénalités pécuniaires imposées à l'occasion d'une omission ou d'une erreur dans les documents présentés à la douane n'excéderont pas, pour les omissions ou erreurs facilement réparables et manifestement dénuées de toute intention frauduleuse ou ne constituant pas une négligence grave, la somme nécessaire pour constituer un simple avertissement.*
4. *Les dispositions du présent article s'étendront aux redevances, impositions, formalités et prescriptions imposées par les autorités gouvernementales ou administratives à l'occasion des opérations d'importation et d'exportation y compris les redevances, impositions, formalités et prescriptions relatives :*
  - a) *aux formalités consulaires, telles que factures et certificats consulaires ;*
  - b) *aux restrictions quantitatives ;*

- c) *aux licences ;*
- d) *au contrôle des changes ;*
- e) *aux services de statistique ;*
- f) *aux pièces à produire, à la documentation et à la délivrance de certificats ;*
- g) *aux analyses et aux vérifications ;*
- h) *à la quarantaine, à l'inspection sanitaire et à la désinfection.*

Article X :

1. *Les lois, règlements, décisions judiciaires et administratives d'application générale rendus exécutoires par toute partie contractante qui visent la classification ou l'évaluation de produits à des fins douanières, les taux des droits de douane, taxes et autres impositions, ou les prescriptions, restrictions ou prohibitions relatives à l'importation ou à l'exportation, ou au transfert de paiements les concernant, ou qui touchent la vente, la distribution, le transport, l'assurance, l'entreposage, l'inspection, l'exposition, la transformation, le mélange ou toute autre utilisation de ces produits, seront publiés dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance. Les accords intéressant la politique commerciale internationale et qui seraient en vigueur entre le gouvernement ou un organisme gouvernemental de toute partie contractante et le gouvernement ou un organisme gouvernemental d'une autre partie contractante seront également publiés. Les dispositions du présent paragraphe n'obligeront pas une partie contractante à révéler des renseignements confidentiels dont la divulgation ferait obstacle à l'application des lois ou serait d'une autre manière contraire à l'intérêt public, ou porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'entreprises publiques ou privées.*
2. *Aucune mesure d'ordre général que pourrait prendre une partie contractante et qui entraînerait le relèvement d'un droit de douane ou d'une autre imposition à l'importation en vertu d'usages établis et uniformes ou d'où il résulterait, pour les importations ou les transferts de fonds relatifs à des importations, une prescription, une restriction ou une prohibition nouvelle ou aggravée ne sera mise en vigueur avant qu'elle n'ait été publiée officiellement.*
3.
  - a) *Chaque partie contractante appliquera d'une manière uniforme, impartiale et raisonnable, tous les règlements, lois, décisions judiciaires et administratives visés au paragraphe premier du présent article.*
  - b) *Chaque partie contractante maintiendra, ou instituera aussitôt que possible, des tribunaux ou des procédures judiciaires, arbitraux ou administratifs afin, notamment, de réviser et de rectifier dans les moindres délais les mesures administratives se rapportant aux questions douanières. Ces tribunaux ou procédures seront indépendants des organismes chargés de l'application des mesures administratives, et leurs décisions seront exécutées par ces organismes et en régiront la pratique administrative, à moins qu'il ne soit interjeté appel auprès d'une juridiction supérieure dans les délais prescrits pour les appels interjetés par les importateurs, sous réserve que l'administration centrale d'un tel organisme puisse prendre des mesures en vue d'obtenir une révision de l'affaire dans une autre action, s'il y a des raisons valables de croire que la décision est incompatible avec les principes du droit ou avec les faits de la cause.*

- c) *Aucune disposition de l'alinéa b) du présent paragraphe n'exigera la suppression ou le remplacement des procédures existant sur le territoire d'une partie contractante à la date du présent Accord et qui assurent en fait une révision impartiale et objective des décisions administratives, quand bien même ces procédures ne seraient pas entièrement ou formellement indépendantes des organismes chargés de l'application des mesures administratives. Toute partie contractante qui a recours à de telles procédures devra, lorsqu'elle y sera invitée, communiquer à ce sujet aux PARTIES CONTRACTANTES tous renseignements permettant à ces dernières de décider si ces procédures répondent aux conditions fixées dans le présent alinéa.*

Les dispositions de ces trois articles ont été interprétées dans le cadre de plusieurs différends. Une analyse détaillée de cette jurisprudence peut être consultée aux adresses suivantes :

[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/gatt1994\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_e.htm)  
[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/wto\\_agree\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/wto_agree_e.htm)

#### **4.2. Situation des négociations sur la facilitation des échanges**

Après en avoir débattu pendant de longues années, les membres de l'OMC ont approuvé des modalités de négociations sur la facilitation des échanges. Le Groupe de négociations sur la facilitation des échanges créé en octobre 2004 s'est réuni pour la première fois en novembre 2004 pour adopter un programme de travail et un calendrier de réunion. Ce programme est le suivant :

- clarification et amélioration des aspects pertinents des articles V, VIII et X du GATT de 1994 ; accroissement de l'assistance technique et du soutien pour le renforcement des capacités ; coopération effective entre les autorités douanières ou toutes autres autorités appropriées sur les questions de facilitation des échanges et de respect des procédures douanières ;
- traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les pays les moins avancés ;
- pays les moins avancés membres ;
- identification des besoins et priorités en matière de facilitation des échanges ; préoccupations relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des coûts ;
- assistance technique et soutien pour le renforcement des capacités ;
- collaboration avec les organisations internationales pertinentes et travaux de ces organisations.

Le Groupe a tenu jusqu'à présent quatre réunions et axé ses travaux sur les articles VIII et X. Dans le cas de l'article VIII sur les redevances et formalités, les débats ont porté notamment sur les questions des garanties collatérales/monétaires, les possibilités de simplification et de réduction des redevances et formalités, l'utilisation de normes internationales adaptées et l'obligation de se servir de la nomenclature du système harmonisé.

Dans le cas de l'article X, les questions examinées concernent l'élargissement possible des dispositions de publication et de communication à toutes les parties intéressées, dans une ou deux langues officielles de l'OMC et sur Internet, la possibilité de formuler des observations préalables sur les nouvelles réglementations en projet, la publication de déclarations sur les objectifs de l'action publique, le renforcement du respect des procédures régulières, des dispositions sur la transparence et des procédures d'appel sur les décisions en matière de douane ou de dédouanement à la frontière.

Les pays d'Asie centrale comme le Pakistan, le Népal et la Mongolie prennent une part active à ces discussions et ont dans certains cas formulé des propositions à titre d'auteur individuel ou de coauteur.

Au sujet du résultat final de ces débats, le mandat de Doha précise que « l'étendue des engagements et le moment auquel ils seront contractés seront liés aux capacités de mise en œuvre des membres en développement et des membres les moins avancés. Il est convenu en outre que ces membres ne seraient pas obligés d'entreprendre des investissements dans des projets d'infrastructure dépassant leurs moyens ».

## **5. POSSIBILITÉS OFFERTES PAR L'AGCS EN MATIÈRE DE TRANSPORT TERRESTRE**

L'AGCS comprend deux parties : le *cadre de l'accord*, court et similaire en de nombreux points au GATT, et les *listes d'engagements spécifiques* contractés individuellement par les membres ainsi que leurs listes d'exemptions NPF. L'AGCS présente la caractéristique de laisser les gouvernements libres de choisir les services qu'ils inscrivent sur leur liste, et de continuer de limiter le degré d'accès au marché et de traitement national qu'ils sont prêts à accorder, même dans les secteurs où ils ont contracté des engagements ; ils peuvent aussi s'écarter du traitement national (qui prévoit que tous les étrangers doivent être traités de manière similaire) à condition d'inscrire une exception à cet effet sur leur liste, comme il sera expliqué en détail plus loin.

### **5.1. Obligations inconditionnelles**

L'accord comporte cinq obligations générales qui s'appliquent à tous les services, qu'il existe ou non des engagements spécifiques (« obligations inconditionnelles ») : elles concernent le traitement NPF, la transparence, le recours administratif, les règles relatives aux monopoles et aux fournisseurs exclusifs et les consultations sur les pratiques commerciales restrictives.

#### **5.1.1. Traitement NPF**

En vertu de l'article II de l'AGCS, tout membre est tenu d'accorder immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de tout autre membre un traitement « non moins favorable que celui qu'il accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout

autre pays ». Il s'agit donc d'interdire en principe les accords préférentiels entre groupes de membres dans des secteurs particuliers, ou les dispositions de réciprocité qui limitent les bénéfices de l'accès au marché à des partenaires commerciaux accordant un traitement similaire.

Des dérogations sont possibles sous forme d'« exemptions des obligations énoncées à l'article II ». Les membres pouvaient se prévaloir de ces exemptions avant l'entrée en vigueur de l'Accord. À l'heure actuelle, il ne peut être accordé de nouvelles exemptions qu'aux nouveaux membres au moment de l'adhésion, ou aux membres actuels ayant demandé une dérogation au titre de l'article IX.3 de l'Accord de l'OMC. Toutes les exemptions font l'objet d'un réexamen ; elles ne doivent pas dépasser dix ans en principe. En outre, l'AGCS permet à des groupes de membres de contracter des accords d'intégration économique ou de reconnaître mutuellement leurs normes réglementaires, certificats et autres dispositifs si certaines conditions sont remplies.

### **5.1.2. *Transparence***

Les membres de l'AGCS sont tenus, entre autres choses, de publier toutes les mesures d'application générale et d'établir des points d'information nationaux chargés de répondre aux demandes de renseignement des autres membres.

### **5.1.3. *Autres obligations d'application générale***

Parmi les autres obligations inconditionnelles figurent l'établissement de procédures de révision administrative, et de recours, l'obligation pour les membres de veiller à ce que des monopoles et des fournisseurs exclusifs n'aient pas d'agissements incompatibles avec le traitement NPF et avec les procédures de consultation intergouvernementale sur les pratiques restrictives des fournisseurs de services.

## **5.2. Obligations conditionnelles**

L'accord cadre contient un deuxième niveau d'obligations qui ne sont déclenchées que pour les secteurs dans lesquels des engagements ont été pris, c'est-à-dire pour les secteurs mentionnés dans les listes nationales d'engagements spécifiques. Il s'agit de *l'accès au marché, du traitement national, de la liberté de paiement et de transfert international* ainsi que d'obligations supplémentaires sur la *transparence* (notification annuelle à l'OMC de toute réglementation nouvelle et modifiée ayant une incidence sur les échanges dans les secteurs dans lesquels existent des engagements) et sur le *comportement des monopoles* et des fournisseurs exclusifs de services (qui ne doivent pas avoir d'agissements incompatibles avec les engagements, ni abuser de leur situation de monopole lorsqu'ils se trouvent en concurrence dans un autre domaine, couvert par des engagements, que celui de leur monopole).

### **5.2.1. *Liste d'engagements spécifiques***

Les obligations d'accès au marché de traitement national ne peuvent être comprises qu'en relation avec les *listes nationales d'engagements spécifiques*. Une liste d'engagements est pour l'essentiel *un tableau à quatre colonnes et à quatre rangées* comme suit :

### 5.2.2. *Première colonne : description du secteur*

La première colonne contient la description du secteur. Les membres sont libres de décrire et de délimiter les secteurs comme ils le souhaitent. En pratique, cependant, ils ont presque toujours recours à une combinaison de deux classifications : la W120 et la CPC.

Dans le secteur des transports terrestres, la W120 est composée des éléments suivants :

## **11. SERVICES DE TRANSPORTS**

<i>B. Services de transports par les voies navigables intérieures</i>	
a. Transports de voyageurs	7221
b. Transports de marchandises	7222
c. Location de navires avec équipage	7223
d. Maintenance et réparation de navires	8868**
e. Services de poussage et de remorquage	7224
f. Services annexes des transports par les voies navigables intérieures	745**
<i>E. Services de transports ferroviaires</i>	
a. Transports de voyageurs	7111
b. Transports de marchandises	7112
c. Service de poussage et de remorquage	7113
d. Maintenance et réparation du matériel de transports ferroviaires	8868**
e. Services annexes des transports ferroviaires	743
<i>F. Services de transports routiers</i>	
a. Transports de voyageurs	7121+7122
b. Transports de marchandises	7123
c. Location de véhicules commerciaux avec chauffeur	7124
d. Maintenance et réparation du matériel de transport routier	6112+8867
e. Services annexes des transports routiers	744
<i>G. Services de transports par conduites</i>	
a. Transports de combustibles	7131
b. Transports d'autres marchandises	7139
<i>H. Services annexes et auxiliaires de tous les modes de transport</i>	
a. Services de manutention des marchandises	741
b. Services d'entreposage et de magasinage	742
c. Services des agences de transports de marchandises	748
d. Autres services	749

Il existe des correspondances entre la W120 et une classification plus précise, la CPC. La liste complète des catégories de la CPC en matière de transport routier figure en Annexe à la fin de cette section sur l'OMC.

### 5.2.3. Deuxième colonne : limitations de l'accès au marché

La deuxième colonne de la liste indique les limitations qu'un membre veut maintenir au principe de l'accès au marché. En souscrivant un engagement d'accès au marché, un membre de l'OMC accorde aux services et fournisseurs de services de tout autre membre un « *traitement qui ne sera pas moins favorable que celui qui est prévu en application des modalités, des limitations et conditions convenues et spécifiées dans sa liste* ».

Ces conditions et limitations peuvent être discriminatoires (c'est-à-dire applicables seulement aux étrangers) ou non discriminatoires (c'est-à-dire s'appliquant aussi aux ressortissants nationaux, mais avec un effet de « plafond » quantitatif sur le service).

#### *Conditions et limitations de l'accès au marché*

Il en existe six catégories :

- *limitations concernant le nombre de fournisseurs de services* : sous forme de contingentement des licences délivrées à l'ensemble des transporteurs, en incluant les transporteurs nationaux, ou seulement aux transporteurs étrangers, exprimé en nombres absolus, en pourcentage ou au moyen d'un examen des besoins économiques, c'est-à-dire d'une procédure d'autorisation au cas par cas soumise à des critères plus ou moins précis,
- *limitations concernant la valeur totale des transactions ou avoirs en rapport avec les services* : par exemple sous forme de part de marché exprimée en valeur ou de contingentement des camions,
- *limitations concernant le nombre total d'opérations de services ou la quantité totale de services produits* : par exemple sous forme de disposition sur le partage de cargaison, exprimée en volume ou en nombre de voyages,
- *limitations concernant le nombre total de personnes qui peuvent être employées par le fournisseur de services* : nombre de chauffeurs par exemple,
- *limitations concernant le type d'entité juridique* : interdiction ou imposition de certaines formes d'entités juridiques telles que filiales, branches, bureaux de représentation ou coentreprises,
- *limitations concernant la participation de capital étranger* : plafonnement à 49 pour cent par exemple des intérêts étrangers dans les entreprises de transport routier.

#### *Options en matière d'accès au marché*

Face à une limitation, un membre de l'OMC peut en principe choisir entre cinq options.

- Option 1 : libéralisation complète : Si un membre inscrit « néant » (aucune limitation) dans sa liste, il accorde un accès total à son marché, ce qui signifie qu'il ne pourra jamais introduire ou réintroduire de limitations et que toutes les limitations existant dans sa législation sont de fait immédiatement abolies.

- Option 2 : aucun engagement : À l'autre extrême, le membre peut établir une liste « non consolidée » qui lui permet de conserver une liberté complète du point de vue de la réglementation ; s'il n'applique aucune restriction, il peut en introduire, et s'il en utilise, il peut les accentuer ou les assouplir autant de fois qu'il le souhaite.
- Option 3 : *statu quo* : Une solution intermédiaire consiste à porter sur la liste une restriction telle qu'elle est appliquée (plafonnement des capitaux étrangers à 49 pour cent par exemple).
- Option 4 : démantèlement partiel : Une quatrième possibilité consiste à se servir des négociations dans le cadre de l'AGCS pour libéraliser en partie tout en conservant une restriction (plafonnement à 51 pour cent de la part des capitaux étrangers par exemple, soit une hausse de deux points qui permet une prise de participation majoritaire).
- Option 5 : marge de manœuvre : La dernière possibilité consiste à conserver une certaine marge de manœuvre sur le plan de l'action et des négociations à venir (en indiquant 30 pour cent dans la liste par exemple, tout en appliquant un niveau de 49 pour cent, ce qui laisse la possibilité de renforcer la législation en établissant un plafond de 30 pour cent et fournit en même temps une marge de 20 pour cent avant d'envisager une libéralisation réelle dans le cadre des négociations de l'AGCS, ce qui permet de gagner du temps). En pratique, la plupart des membres n'ont inscrit dans leur liste que les restrictions existantes (stratégie du *statu quo*).

#### 5.2.4. Troisième colonne : traitement national

La troisième colonne est consacrée aux restrictions du traitement national. Dans le cadre de l'AGCS, l'obligation d'appliquer le traitement national signifie que, pour les secteurs inscrits dans sa liste d'engagements spécifiques, tout membre est tenu d'accorder aux services et fournisseurs de services étrangers un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres services similaires et à ses propres fournisseurs de services. Il lui faut absolument s'abstenir de prendre des *mesures susceptibles de modifier, en droit ou en fait, les conditions de la concurrence en faveur de son propre secteur des services*. Les membres sont autorisés à assujettir l'octroi du traitement national dans un secteur donné à diverses conditions et qualifications. Ces dernières sont inscrites dans la liste selon les mêmes principes que les restrictions de l'accès au marché.

Contrairement à ce qui se passe pour l'accès au marché, *il n'est pas établi de liste exhaustive des limitations du traitement national*. Il faut examiner chaque mesure pour déterminer si elle fausse les conditions de concurrence en faveur des entreprises nationales. Si la mesure répond aux conditions, il s'agit d'une restriction du traitement national, et le membre doit l'inscrire sur sa liste s'il veut la maintenir. L'expérience a permis de définir des *limitations générales au traitement national, des prescriptions en matière de nationalité, de résidence effective, de propriété de biens fonciers, des subventions réservées aux ressortissants nationaux* (pour une liste plus complète des limitations au traitement national, voir l'Appendice 1 du document S/L/92 dans la section sur les liens Internet).

Toute mesure qui constitue à la fois une limitation de l'accès au marché et une restriction du traitement national, comme la limitation discriminatoire du nombre de fournisseurs (autorisation d'établissement de cinq banques étrangères par exemple), doit être inscrite sur la liste dans la colonne de l'accès au marché.

La partie sectorielle de la liste (ici, la section consacrée au transport routier) ne dresse pas nécessairement la liste de toutes les restrictions qui s'appliquent au secteur. Pour éviter les répétitions, les membres sont convenus que les restrictions communes à tous les secteurs ayant fait l'objet d'engagements (en général la législation sur les mouvements de personnes, sur les subventions et sur les investissements) doivent figurer au début de la liste dans la *section horizontale*. En pratique, un engagement doit toujours être lu à la lumière de la section des engagements horizontaux.

#### 5.2.5. *Les quatre lignes : modes de fourniture*

La liste d'engagements comporte enfin quatre lignes. Chacune concerne un mode de fourniture, c'est-à-dire une façon différente de fournir des services. L'AGCS présente la caractéristique de couvrir tous les modes d'échange et de fourniture de services :

- *fourniture transfrontières (mode 1)* : transport transfrontières normal, comme dans le GATT,
- *consommation à l'étranger (mode 2)* : en matière de transport routier, il s'agit pour les transporteurs d'un pays A de la liberté d'utiliser des services de transport routier dans le pays B pour leurs marchandises, ou, pour un Allemand, de consommer des services d'hôtellerie au Maroc,
- *présence commerciale (mode 3)* : droit de créer tout type d'activité afin de fournir un service à l'étranger (création d'une entreprise de transport dans un autre pays par exemple),
- *mouvement de personnes physiques (mode 4)* : séjour temporaire à l'étranger de personnes venues y fournir un service (conseiller en matière de transport ou formateur venant proposer des services à l'étranger).

#### 5.2.6. *Explication de la liste d'engagements : l'exemple de la Croatie*

Parmi les nombreux exemples disponibles, la liste d'engagements de la Croatie dans le secteur du transport terrestre illustre bien la manière dont les engagements sont pris et inscrits sur les listes.

## Explication de la liste d'engagements : l'exemple de la Croatie

Secteur ou sous-secteur	Limitations concernant l'accès au marché	Limitations concernant le traitement national	Engagements additionnels
11. SERVICES DE TRANSPORTS <i>E. Services de transport ferroviaires</i>			
d) Maintenance et réparation du matériel de transports ferroviaires (CPC 8868)	1) Non consolidé* 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué dans la section horizontale	1) Non consolidé* 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué dans la section horizontale	
e) Services annexes des transports ferroviaires (CPC 7430)	1) Non consolidé* 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué dans la section horizontale	1) Non consolidé* 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué dans la section horizontale	

Modes de fourniture 1) Fourniture transfrontières 2) Consommation à l'étranger 3) Présence commerciale 4) Présence de personnes physiques

\* Non consolidé car techniquement irréalisable.

Secteur ou sous-secteur	Limitations concernant l'accès au marché	Limitations concernant le traitement national	Engagements additionnels
F. <i>Services de transport routier</i> (a et b) Transport de voyageurs et de marchandises (CPC 7121 et 7122)	1) Non consolidé 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué dans la section horizontale	1) Non consolidé 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué dans la section horizontale	
c) Maintenance et réparation du matériel de transport routier (CPC 8867 et 6112)	1) Non consolidé* 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué dans la section horizontale	1) Non consolidé* 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué dans la section horizontale	
d) Services annexes des transports routiers (CPC 744)	1) Néant, sauf pour le cabotage et subordonné à un permis 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"	1) Néant, sauf pour le cabotage et subordonné à un permis 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"	

Modes de fourniture 1) Fourniture transfrontières 2) Consommation à l'étranger 3) Présence commerciale 4) Présence de personnes physiques

\* Non consolidé car techniquement irréalisable.

Secteur ou sous-secteur	Limitations concernant l'accès au marché	Limitations concernant le traitement national	Engagements additionnels
<p>G. Services de transports par conduites (CPC 713)</p>	<p>1) Néant 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"</p>	<p>1) Néant 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"</p>	
<p>H Services annexes et auxiliaires de tous les modes de transports</p> <p>a) Services de manutention des marchandises (CPC 741)</p>	<p>1) Non consolidé* 2) Néant 3) Néant, sauf pour les services maritimes pour lesquels une personne morale étrangère doit établir une compagnie en Croatie, à laquelle l'administration portuaire accordera une concession suivant une procédure d'appels d'offres. Le nombre de fournisseurs de services peut être limité en fonction de la capacité portuaire. 4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"</p>	<p>1) Non consolidé* 2) Néant 3) Néant 4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"</p>	

Modes de fourniture : 1) Fourniture transfrontières 2) Consommation à l'étranger 3) Présence commerciale 4) Présence de personnes physiques

\* Non consolidé car techniquement irréalisable.

Secteur ou sous-secteur	Limitations concernant l'accès au marché	Limitations concernant le traitement national	Engagements additionnels
b) Services d'entreposage et d'emmagasinage (CPC 742)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Non consolidé*</li> <li>2) Néant</li> <li>3) Néant, sauf pour les services maritimes pour lesquels une personne morale étrangère doit établir une compagnie en Croatie, à laquelle l'administration portuaire accordera une concession suivant une procédure d'appels d'offres. Le nombre de fournisseurs de services peut être limité en fonction de la capacité portuaire.</li> <li>4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Non consolidé*</li> <li>2) Néant</li> <li>3) Néant</li> <li>4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"</li> </ol>	
c) Services des agences de transport de marchandises (CPC 748)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Non consolidé*</li> <li>2) Néant</li> <li>3) Néant, sauf pour les services maritimes pour lesquels une personne morale étrangère doit établir une compagnie en Croatie, à laquelle l'administration portuaire accordera une concession suivant une procédure d'appels d'offres. Le nombre de fournisseurs de services peut être limité en fonction de la capacité portuaire.</li> <li>4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Non consolidé*</li> <li>2) Néant</li> <li>3) Néant</li> <li>4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"</li> </ol>	

Modes de fourniture : 1) Fourniture transfrontières 2) Consommation à l'étranger 3) Présence commerciale 4) Présence de personnes physiques

\* Non consolidé car techniquement irréalisable.

Secteur ou sous-secteur	Limitations concernant l'accès au marché	Limitations concernant le traitement national	Engagements additionnels
d) Autres services de transport annexes et auxiliaires (CPC 749)	<p>1) Non consolidé*, sauf pour les services d'établissement des documents de transport</p> <p>2) Néant</p> <p>3) Néant, sauf pour les services maritimes pour lesquels une personne morale étrangère doit établir une compagnie en Croatie, à laquelle l'administration portuaire accordera une concession suivant une procédure d'appels d'offres. Le nombre de fournisseurs de services peut être limité en fonction de la capacité portuaire.</p> <p>4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"</p>	<p>1) Non consolidé*, sauf pour les services d'établissement des documents de transport</p> <p>2) Néant</p> <p>3) Néant</p> <p>4) Non consolidé sauf comme indiqué sous "Engagements horizontaux"</p>	

Modes de fourniture : 1) Fourniture transfrontières 2) Consommation à l'étranger 3) Présence commerciale 4) Présence de personnes physiques

\* Non consolidé car techniquement irréalisable.

### 5.2.7. *La spécificité des engagements à l'égard de l'OMC : une approche ascendante*

L'AGCS a une structure ascendante, c'est-à-dire que les membres ne prennent d'engagements que dans les secteurs qu'ils choisissent, qui peuvent être très peu nombreux (moins de 20, sur 160, pour la plupart des pays en développement, et largement plus de 60 pour la plupart des pays développés). C'est une démarche différente de l'approche descendante adoptée par l'Union Européenne ou l'ALENA par exemple, qui prévoient que la libéralisation touche en principe tous les secteurs, à quelques exceptions près, spécifiquement indiquées dans une liste. Les pays en développement voient dans l'approche descendante une disposition essentielle et une garantie de flexibilité.

### 5.2.8. *Engagements souscrits dans les transports terrestres en Europe et en Asie*

Le nombre de pays ayant déjà pris des engagements est par conséquent très différent selon les secteurs de services. Sur ce plan, le transport terrestre est assez mal placé. Les Tableaux qui suivent montrent une grande disparité entre les modes de transports, les services de transport par conduites et les transports fluviaux intérieurs étant ceux dans lesquels les membres ont pris le moins d'engagements. Il faut noter à cet égard que les Communautés Européennes sont comptées comme une seule entité pour les 12 États membres qu'elles comportaient à l'entrée en vigueur des engagements en 1995, car il n'existe pas encore de liste unique ayant fait l'objet d'un accord global pour l'Union à 15 États membres. Ce Tableau donne simplement une idée générale des engagements souscrits, car une analyse plus précise aurait nécessité un examen des engagements pris dans les nombreuses catégories du transport routier de la CPC, ce qui aurait dépassé les limites fixées à cette présentation (pour une analyse détaillée, voir la section sur les liens Internet).

#### Résumé des engagements spécifiques : transports par les voies navigables intérieures

Pays	11.B.a.	11.B.b.	11.B.c.	11.B.d.	11.B.e.	11.B.f.	Total
Chine		X					1
République tchèque	X	X	X	X	X	X	6
Union Européenne			X				1
Hongrie				X			1
Japon					X	X	2
Lettonie	X	X	X	X	X	X	6
Lituanie			X				1
Moldavie	X	X	X	X	X	X	6
Myanmar	X						1
République slovaque	X	X	X	X	X	X	6
Suisse	X	X	X	X	X	X	6
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>37</b>

#### Légendes

11.B.a. Transport de voyageurs

11.B.b. Transport de marchandises

11.B.c. Location de navires avec équipage

11.B.d. Maintenance et réparation de navires

11.B.e. Services de poussage et de remorquage

11.B.f. Services annexes des transports par voies navigables intérieures

## Résumé des engagements spécifiques : transports ferroviaires

Pays	11.E.a.	11.E.b.	11.E.c.	11.E.d.	11.E.e.	Total
Arménie				X		1
Bulgarie				X		1
Chine		X				1
Taipei chinois	X	X		X		3
Croatie				X	X	2
République tchèque				X		1
Estonie				X		1
Union Européenne				X		1
Finlande				X		1
Macédoine, EFY				X		1
Géorgie	X	X	X	X		4
Hongrie	X	X		X		3
Japon				X		1
République kirghize	X	X	X	X	X	5
Lituanie				X		1
Moldavie	X	X	X	X	X	5
Norvège			X	X	X	3
Philippines	X	X		X		3
République slovaque				X		1
Slovénie				X		1
Suède				X		1
Suisse	X	X	X	X		4
Thaïlande				X	X	2
Turquie	X	X				2
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>49</b>

**Légendes**

11.E.a. Transport de voyageurs

11.E.b. Transport de marchandises

11.E.c. Services de poussage et de remorquage

11.E.d. Maintenance et réparation du matériel de transports ferroviaires

11.E.e. Services annexes des transports ferroviaires

## Résumé des engagements spécifiques : transports routiers

Pays	11.F.a.	11.F.b.	11.F.c.	11.F.d.	11.F.e.	Total
Albanie	X	X	X	X	X	5
Arménie	X	X		X		3
Autriche				X		1
Bulgarie				X		1
Cambodge	X	X	X	X	X	5
Chine		X		X		2
Taïpei chinois	X	X		X		3
Croatie	X	X	X	X		4
République tchèque				X		1
Estonie		X				1
Union Européenne	X	X	X	X		4
Finlande	X	X	X	X		4
Macédoine, EFY	X	X	X	X		4
Géorgie		X		X		2
Hongrie				X		1
Islande	X	X	X	X	X	5
Japon		X		X		2
RP Corée		X				1
République kirghize	X	X	X	X	X	5
Lettonie	X	X		X	X	4
Liechtenstein	X		X	X		3
Lituanie	X	X				2
Moldavie	X	X	X	X	X	5
Myanmar	X					1
Norvège	X	X			X	3
Philippines	X	X		X		3
Roumanie	X	X				2
République slovaque				X		1
Slovénie				X		1
Suède	X	X		X		3
Suisse	X		X	X		3
Thaïlande		X	X			2
Turquie	X	X				2
<b>Total</b>	21	24	12	25	7	89

## Légendes

11.F.a. Transport de voyageurs

11.F.b. Transport de marchandises

11.F.c. Location de véhicules commerciaux avec chauffeur

11.F.d. Maintenance et réparation du matériel de transport routier

11.F.e. Services annexes des transports routiers

**Résumé des engagements spécifiques : conduites**

<b>Pays</b>	<b>11.G.a.</b>	<b>11.G.b.</b>	<b>Total</b>
<b>Cambodge</b>	X	X	2
<b>Croatie</b>	X	X	2
<b>Macédoine, EFY</b>	X	X	2
<b>Hongrie</b>	X	X	2
<b>Japon</b>		X	1
<b>République kirghize</b>	X	X	2
<b>Lituanie</b>	X	X	2
<b>Moldavie</b>	X	X	2
<b>Népal</b>	X	X	2
<b>Total</b>	8	9	17

**Légendes**

11.G.A. Transports de combustibles

11.G.b. Transports d'autres marchandises

## Résumé des engagements spécifiques : services auxiliaires

Pays	11.H.a.	11.H.b.	11.H.c.	11.H.d.	Total
Albanie	X	X	X	X	4
Arménie	X	X	X		3
Autriche		X	X		2
Bulgarie		X	X	X	3
Chine	X	X	X	X	4
Taipei chinois	X	X	X	X	4
Croatie	X	X	X	X	4
Estonie	X	X	X		3
Union Européenne		X	X	X	3
Finlande		X	X	X	3
Macédoine, EFY		X	X		2
Géorgie	X	X	X	X	4
Hong Kong	X	X	X		3
Hongrie		X			1
Islande	X	X	X	X	4
Japon		X	X		2
Jordanie		X	X	X	3
RP Corée	X	X	X	X	4
République kirghize	X	X	X	X	4
Lettonie	X	X	X	X	4
Liechtenstein	X	X	X	X	4
Lituanie	X	X	X	X	4
Malaysia			X		1
Moldavie	X	X	X	X	4
Népal		X			1
Norvège	X	X	X	X	4
Oman	X	X	X	X	4
Philippines	X	X	X		3
Singapour			X		1
Slovénie		X	X	X	3
Suisse	X	X	X	X	4
Thaïlande		X	X		2
<b>Total</b>	19	30	30	20	99

## Légendes

11.H.a. Services de manutention de marchandises

11.H.b. Services d'entreposage et de magasinage

11.H.c. Services des agences de transport de marchandises

11.H.d. Autres services

### 5.2.9. Combinaison des engagements et du principe NPF

La combinaison des engagements et du principe NPF constitue un point important. Cette combinaison relativement complexe peut être récapitulée comme suit.

	Traitement « NPF plus »	Traitement « NPF moins »
Absence d'engagements	<p>Une dérogation préférentielle au régime NPF est possible à condition qu'une exemption NPF ait été inscrite en 1993 ou au moment de l'accession.</p> <p>Par exemple, le pays A peut autoriser une prise de participation de 100 % aux transporteurs routiers du pays B, alors que le plafond est fixé à 49 % pour le reste du monde :</p> <p>(Note : cette législation à 49 % est « non consolidée » dans le cadre de l'AGCS, c'est-à-dire qu'il reste possible de faire varier plusieurs fois le pourcentage entre 0 % et 100 %)</p>	<p>Un traitement « NPF moins » est possible à condition qu'une exemption NPF ait été inscrite en 1993 ou au moment de l'accession.</p> <p><i>Exemple 1</i> : le bénéfice d'une exonération fiscale -- de la TVA par exemple -- peut être soumis à une condition de réciprocité. Celle-ci a pour effet de traiter de façon moins favorable certains pays (ceux qui n'accordent pas de traitement réciproque) par rapport aux autres. Elle reste cependant légale si la condition de réciprocité est définie dans le cadre d'une exemption NPF.</p> <p><i>Exemple 2</i> : un accord bilatéral de partage de cargaison 50-50 entre A et B a automatiquement un effet « NPF moins » (tous les autres étrangers sont exclus et donc moins bien traités que B). Il peut être maintenu tant qu'il existe une exemption NPF à ce sujet dans la liste de A au bénéfice de B.</p>
Existence d'engagements	<p>Une dérogation préférentielle au régime NPF est possible à condition qu'une exemption NPF ait été inscrite en 1993 ou au moment de l'accession.</p> <p>Par exemple, la législation consolidée fixe un seuil minimal de 49 % applicable à tous les membres de l'OMC, mais B bénéficie d'un traitement « NPF + » qui lui permet d'atteindre 100 %, dans le cadre d'une exemption NPF accordée par A.</p>	<p>Toute dérogation au régime NPF est <b>impossible</b> : le traitement indiqué dans la liste est valable pour tous les membres de l'OMC sans exception.</p> <p><i>Exemple 1</i> : une condition de réciprocité pour l'établissement est incompatible avec la mention « néant » au mode 3a de l'accès au marché et du traitement national, car cette mention confère le droit d'établissement à tous les membres de l'OMC</p> <p><i>Exemple 2</i> : il ne peut être maintenu d'accord de partage de cargaison 50-50 s'il existe un engagement complet (« néant ») concernant le transport de marchandises de mode 1, car le partage de cargaison constitue une limitation du nombre de fournisseurs, du volume et de la valeur des transactions (« contingent nul pour les étrangers autres que B dans les trois cas »).</p>

### 5.2.10. Exemptions NPF : le cas de l'Union Européenne

La liste des exemptions NPF de l'Union Européenne donne un bon exemple des différents types d'exemptions NPF.

**Exemptions NPF : le cas de l'Union Européenne**

Secteur ou sous-secteur	Description de la mesure et indication de son incompatibilité avec l'article II	Pays auxquels s'applique la mesure	Durée prévue	Conditions créant la nécessité d'une exemption
Transports routiers - voyageurs et marchandises	<p>Dispositions contenues dans les accords sur le transport routier international de marchandises (y compris transport combiné route/rail) et le transport de voyageurs, conclus entre la CE ou ses États membres et les pays tiers qui</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- réservent ou limitent la fourniture d'un service de transport entre les parties contractantes ou sur le territoire des parties contractantes aux véhicules immatriculés dans chaque partie contractante ;</li> <li>- prévoient une exonération fiscale pour ces véhicules.</li> </ul>	Suisse, États d'Europe de l'Est et du Sud-Est, tous pays de la Communauté des États indépendants, Albanie, Turquie, Liban, Israël, Syrie, Jordanie, Égypte, Tunisie, Algérie, Maroc, Chypre, Malte, Iran, Afghanistan, Irak, Koweït	Illimitée	La nécessité d'une exemption est en rapport avec les caractéristiques régionales de la fourniture transfrontières de services de transport routier.
Services de transport routier - marchandises (CPC 7123)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'autorisation d'établissement d'une présence commerciale en Espagne peut être refusée aux fournisseurs de services dont le pays d'origine n'accorde pas l'accès effectif au marché aux fournisseurs de services espagnols.</li> </ul>	Tous pays	Illimitée	Nécessité d'assurer un accès effectif au marché et un traitement équivalent aux fournisseurs de services espagnols

Secteur ou sous-secteur	Description de la mesure et indication de son incompatibilité avec l'article II	Pays auxquels s'applique la mesure	Durée prévue	Conditions créant la nécessité d'une exemption
Transports fluviaux intérieurs	Mesures fondées sur des accords en place ou à venir sur l'accès aux voies d'eau intérieures (y compris les accords faisant suite à la liaison Rhin-Main-Danube) réservant les droits de trafic aux opérateurs installés dans les pays concernés et répondant aux critères de nationalité sur la propriété.	Suisse, États d'Europe centrale, de l'Est et du Sud-Est et tous les membres de la Communauté des États Indépendants	Illimitée. L'exemption n'est nécessaire, pour certain pays, que jusqu'à conclusion ou achèvement d'un accord d'intégration économique	Régulation de la capacité de transport des voies navigables compte tenu de la spécificité géographique.
Services de location simple ou un crédit-bail de bateaux sans opérateurs (CPC 83103). Location de navires avec équipage (CPC 7213, 7223)	Réglementations de mise en œuvre de la Convention de Mannheim pour la navigation sur le Rhin  L'affrètement de bateaux étrangers par des consommateurs résidant en Allemagne peut faire l'objet de conditions de réciprocité.	Suisse  Tous pays	Illimitée  Illimitée	Régulation de la capacité de transport des voies navigables compte tenu de la spécificité géographique.  Nécessité d'assurer un accès effectif au marché et un traitement équivalent aux fournisseurs de services allemands.

### 5.2.11. *Les négociations sur les services et leur incidence probable sur les transports routiers*

Les négociations sur les services comportent deux aspects.

#### *Négociations sur les règles générales*

Le premier aspect est celui des négociations des règles générales concernant les sauvegardes, les subventions, les achats publics et la réglementation intérieure. Ces règles pourront avoir un effet direct sur les transports routiers, mais il est encore beaucoup trop tôt pour en parler, car leur élaboration vient juste de commencer ; dans certains cas, le processus de collecte d'informations n'est pas encore terminé.

#### *Négociations sur les engagements*

Le deuxième aspect est celui de la  *négociation d'engagements nouveaux ou améliorés*. Cette négociation classique sur l'accès au marché se décompose en deux phases successives : les propositions de négociations et la présentation de demandes et d'offres.

Dans la  *première phase* des négociations – de leur mise en route le 1er janvier 2000 à la Conférence ministérielle de Doha en 2002 – différents membres ont présenté des  *propositions générales* définissant leurs intérêts dans le cadre des négociations sur les services (propositions de négociations). Au total, plus de 100 propositions portant sur 11 secteurs (tous sauf la santé) ont été présentées, mais seules deux d'entre elles, émanant des Communautés Européennes et du Japon, concernaient les transports routiers (pour en obtenir le texte complet, voir la section sur les liens Internet). Des propositions ont également été présentées sur la logistique, qui est à peu près l'équivalent des services auxiliaires à tous les modes de transport. Les transports ferroviaires, par conduites et sur les voies navigables intérieures n'ont fait l'objet d'aucune proposition. Le Tableau qui suit récapitule les principales caractéristiques des propositions dans ces deux domaines.

*Résumé des propositions***Propositions de négociations sur le transport routier**

<b>PROPOSITIONS</b>	<b>CE (S/CSS/W/41)</b>	<b>JAPON (S/CSS/W/42)</b>
<b>OBJECTIFS</b>	« Réduire les obstacles non nécessaires qui faussent les échanges ».	« La libéralisation des services de transport terrestre est une question importante, non seulement pour les fournisseurs de services tels que les fournisseurs de services de transports et de distribution, mais aussi pour les fabricants qui développent leurs activités à l'étranger. La libéralisation du transport terrestre de marchandises fait cruellement défaut ».
<b>SECTEUR CONSIDÉRÉ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Transport de voyageurs</li> <li>– Transport de marchandises</li> <li>– Location de véhicules commerciaux avec chauffeur</li> <li>– Maintenance et réparation du matériel de transport routier</li> <li>– Services annexes des transports routiers</li> </ul>	
<b>CLASSIFICATION ET INSCRIPTION DANS LES LISTES</b>	« La portée de la proposition est sans préjudice des positions finales des CE sur les questions de classification et de la classification des engagements existants des CE ».	
<b>OBSTACLES</b>	<p>« Transports internationaux de voyageurs et de marchandises, et location de véhicules commerciaux avec chauffeur : pour les modes 2 et 3, les membres devraient envisager de prendre des engagements ou donner les raisons pour lesquelles des restrictions pourraient être nécessaires.</p> <p>Maintenance et réparation du matériel de transport routier, services annexes des transports : pour les modes 1, 2 et 3, les membres devraient envisager de prendre des engagements ou donner les raisons pour lesquelles des restrictions pourraient être nécessaires.</p> <p>Il faudra peut-être envisager des exceptions et/ou des restrictions au cas par cas pour le mode 3 en ce qui concerne les transports de voyageurs et de marchandises ».</p>	<p>« Restrictions à la participation de capital étranger</p> <p>Restrictions concernant les types d'entités juridiques</p> <p>Restrictions numériques</p> <p>Mesures qui favorisent les fournisseurs de services de transport routier de certains membres. »</p>

<b>PROPOSITIONS</b>	<b>CE (S/CSS/W/41)</b>	<b>JAPON (S/CSS/W/42)</b>
<b>QUESTIONS RÉGLEMENTAIRES</b>		
<b>EXEMPTIONS NPF</b>	« Il faudra peut-être envisager des exceptions et/ou des restrictions au cas par cas pour le mode 3 en ce qui concerne les transports de voyageurs et de marchandises ».	
<b>AUTRES QUESTIONS</b>	« Qualité du service, sécurité publique et primauté du droit. »	
<b>QUESTIONS D'ORGANISATION</b>	« Le Conseil du commerce des services en session extraordinaire devrait engager un débat, au Conseil ou dans un organe subsidiaire établi à cette fin, sur les objectifs généraux des négociations relatives à ces autres modes de transport et services annexes. »	

## Propositions de négociations sur les services auxiliaires

PROPOSITIONS	CE (S/CSS/W/41)	HONG KONG CHINE (S/CSS/W/68)
<b>OBJECTIFS</b>	« Réduire les obstacles non nécessaires qui faussent les échanges ».	« Il est opportun d'accorder la priorité, dans le cadre des négociations sur les services, à la libéralisation des services logistiques et des services connexes. »  « ... faciliter l'adoption de mesures de libéralisation significatives sur le plan commercial pour le secteur des services logistiques »
<b>SECTEUR CONSIDÉRÉ</b>	« <i>Services de transport par les voies navigables intérieures auxiliaires à tous les modes de transport</i> <i>Autres services de transport</i> »	Voir ci-dessous dans la partie classification
<b>CLASSIFICATION ET INSCRIPTION DANS LES LISTES</b>	« La portée de la proposition est sans préjudice des positions finales des CE sur les questions de classification et de la classification des engagements existants des CE ».	« ... il serait utile d'élaborer une liste récapitulative des services logistiques et des services connexes. Une liste préliminaire pourrait se présenter comme suit :  <ul style="list-style-type: none"> <li>• services de transports des marchandises ;</li> <li>• services de manutention des marchandises ;</li> <li>• services d'entreposage et de magasinage ;</li> <li>• services de dédouanement ;</li> <li>• services des agences de transport ;</li> <li>• services des centres et des dépôts de conteneurs ;</li> <li>• services de la gestion des stocks ;</li> <li>• services du traitement des commandes ;</li> <li>• services de la planification de la production ;</li> <li>• services du contrôle de la production.</li> </ul> <p>Le champ et la définition des points a) à f) pourraient être envisagés sur la base de la classification existant dans le secteur des « Services de transports » (document W/120) ou la liste modèle pour les services de transport maritime, selon les cas. Dans le document W/120, les points g) à j) entrent dans la catégorie "Services de conseil en gestion" relevant du secteur « Autres services fournis aux entreprises ». À cet égard, Hong Kong, Chine suggère que les Membres s'interrogent sur l'opportunité de faire figurer sous la catégorie « Services de conseil en gestion » les services mentionnés aux points g) à j), qui sont des services très importants et de large portée. Cet emplacement ne semble pas approprié, étant donné la large portée de ces services. Toute initiative des Membres visant à élargir cette liste en proposant l'inclusion d'autres secteurs pertinents sera également la bienvenue. »</p>

PROPOSITIONS	CE (S/CSS/W/41)	HONG KONG CHINE (S/CSS/W/68)
<b>OBSTACLES</b>	<p>« Services annexes et auxiliaires : Modes 1, 2 et 3 : Tous les Membres devraient envisager de prendre des engagements de fond, en examinant si des restrictions pourraient être justifiées dans certains domaines et comment elles pourraient l'être.</p> <p>Mode 4 : La liste des CE comprend, entre autres, le mouvement temporaire des personnes transférées à l'intérieur d'une société et des fournisseurs de services contractuels (c'est-à-dire que le service est fourni, sur la base d'un contrat, par un employé d'une société qui n'est pas établie sur le territoire du Membre). Les CE proposent, dans cet esprit, de tenir de nouvelles discussions sur la manière d'améliorer et de faciliter le mouvement temporaire des personnes physiques pour la fourniture de services spécifiques.</p> <p>Les propositions concernant les voies navigables intérieures peuvent être élaborées en tant que prolongement multimodal des négociations sur les transports maritimes. Ce domaine présente surtout un intérêt commercial pour les pays où les transports fluvio-maritimes jouent un rôle important dans l'économie des transports. Il faudra peut-être parfois accepter des limitations. ».</p>	<p>« ...formuler des engagements substantiels et valables en matière d'accès aux marchés et de traitement national dans autant de secteurs de services mentionnés [dans la liste consolidée de services logistiques et de services connexes] que possible.</p>
<b>QUESTIONS RÉGLEMENTAIRES</b>		
<b>EXEMPTIONS NPF</b>	<p>« Il faudra peut-être envisager des exceptions et/ou des restrictions au cas par cas pour le mode 3 en ce qui concerne les transports de voyageurs et de marchandises ».</p>	
<b>AUTRES QUESTIONS</b>	<p>« Préserver la qualité du service, la sécurité publique et la primauté du droit. »</p>	
<b>QUESTIONS D'ORGANISATION</b>	<p>« Le Conseil du commerce des services en session extraordinaire devrait engager un débat, au Conseil ou dans un organe subsidiaire établi à cette fin, sur les objectifs généraux des négociations relatives à ces autres modes de transport et services annexes. »</p>	

Les débats sur les différentes propositions de négociations n'ont pas donné de résultats spécifiques sur le plan procédural, mais ont aidé les négociateurs à mettre l'accent sur les secteurs et contribuer à une meilleure préparation du processus des demandes et des offres.

*Présentation des demandes et des offres*

La deuxième phase de ces négociations est celle des demandes et des offres. L'encadré qui suit décrit ce processus qui se poursuit à la date de parution de la présente brochure. Comme il s'agit de négociations secrètes, il est impossible d'indiquer à quel stade elles se trouvent et de savoir quels membres ont proposé des engagements nouveaux ou améliorés en matière de transports routiers, ni quelle est la portée de ces engagements. Cependant, les sites Internet des différents Ministères du Commerce Extérieur peuvent contenir des informations à cet égard. En outre, lorsque les négociations du Programme de Doha pour le développement seront terminées, leurs résultats concernant les services seront rendus publics, de la même manière que les engagements du cycle d'Uruguay ont été connus fin 1993.

### **En quoi consistent les négociations selon la procédure de demandes et d'offres ?**

#### **Demandes**

Dans le cadre du système de demandes et d'offres, chaque membre de l'OMC adresse des demandes à ses partenaires commerciaux. Ces demandes peuvent être faites à un membre à titre individuel ou à des groupes de membres. Certains pays adaptent leurs demandes en fonction de partenaires commerciaux spécifiques, tandis que d'autres ont présenté une demande générale presque identique à plusieurs pays.

Les demandes peuvent prendre les formes suivantes :

- demande d'inscription d'engagements dans un secteur nouveau (secteur non encore inclus dans la liste du partenaire commercial auquel s'adresse la demande).
- demande de suppression de limitations existantes ou d'atténuation de leur caractère restrictif (par exemple, si un pays a plafonné à 49 pour cent la participation du capital étranger dans un secteur donné, un autre membre de l'OMC peut demander que cette limite soit supprimée – c'est-à-dire que la prise de participation puisse atteindre 100 pour cent – ou que le plafond soit porté à 75 pour cent).
- demande de suppression d'une exemption du traitement NPF.
- demande d'inscription d'un engagement additionnel dans la liste du partenaire commercial en faveur de pratiques réglementaires particulières visant à assurer l'efficacité de la libéralisation. Des engagements additionnels ont ainsi été utilisés dans le cadre des négociations sur les télécommunications, afin que les pays s'engagent à créer un organe régulateur indépendant.

Les échanges de demandes sont normalement tout à fait bilatéraux, les pays communiquant directement entre eux. Le Secrétariat de l'OMC n'intervient pas en principe dans ce processus.

#### **Offres**

À l'étape suivante, les membres de l'OMC présentent des offres en réponse à toutes les demandes qui leur ont été adressées. Ils préparent habituellement une offre unique en réponse à toutes les demandes reçues. Ils peuvent choisir de ne rien offrir en réponse à certaines demandes, ou de ne pas satisfaire tous les points de certaines demandes, et sont libres d'agir ainsi. Le choix des offres relève

de chaque membre de l'OMC. Certains pays ont déjà indiqué qu'ils ne feraient pas de demandes ni d'offres dans certains secteurs (en particulier la santé et l'éducation) dans le cadre du cycle de négociations en cours.

Dans un souci de clarté, les membres de l'OMC ont soumis leurs offres initiales sous forme de révision à leur liste d'engagements, les changements étant indiqués par des textes rayés et des insertions en gras.

Alors que les demandes sont adressées de façon bilatérale aux partenaires de négociation, les offres sont généralement diffusées au niveau multilatéral (c'est-à-dire à tous les membres de l'OMC). En effet, le principe NPF suppose que l'accès offert à un membre de l'OMC est automatiquement offert à tous les membres. Compte tenu de cette règle, l'offre est présentée à tous les membres de l'OMC, de sorte que même les membres qui n'ont pas présenté de demande à l'origine peuvent se mettre en contact et négocier avec un pays qui a présenté une offre. De même, certains pays peuvent choisir de ne pas présenter leur propre demande s'ils jugent que leurs intérêts sont représentés par les demandes d'autres pays et savent que les résultats des négociations d'accès de ces pays s'appliqueront automatiquement à eux en vertu du principe NPF (certains peuvent ainsi éviter d'affecter des ressources administratives limitées à l'élaboration d'une demande de services auprès des États-Unis, si le Brésil ou l'Union européenne s'apprête à faire la même demande).

La présentation d'offres peut aussi déclencher de nouvelles demandes, notamment de la part des pays qui n'ont pas encore formulé de demandes, de sorte que le processus se poursuit et devient une suite de demandes et d'offres. Comme dans la plupart des négociations (négociations salariales par exemple), les premières demandes peuvent être ambitieuses et les offres initiales plus limitées, et la négociation permet de parvenir à un compromis.

La présentation des offres initiales a commencé le 31 juin 2002 et celle des autres offres le 31 mars. On ne connaît pas le nombre de demandes formulées, mais 54 offres couvrant plus de 85 pour cent des échanges mondiaux de services avaient été faites au 15 avril 2005 et les membres sont convenus en juillet 2004 (dans le cadre de « l'Ensemble des résultats de juillet ») de présenter des offres révisées pour mai 2005 dans la perspective de la conférence ministérielle de Hong Kong prévue en novembre 2005.

### 5.3. Sites Internet fournissant des informations complémentaires et des documents à consulter sur les sujets mentionnés ci-dessus

Page d'accueil de l'OMC : <http://www.wto.org/indexfr.htm>

Information générale sur l'OMC : [http://www.wto.org/french/thewto\\_f/whatis\\_f/whatis\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/whatis_f.htm)

Accords de l'OMC : [http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/legal\\_f.htm](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm)

Mécanisme de règlement des différends de l'OMC :

[http://www.wto.org/french/thewto\\_f/whatis\\_f/eol/f/wto08/wto8\\_15.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/eol/f/wto08/wto8_15.htm)

Organisation de l'OMC : [http://www.wto.org/french/thewto\\_f/thewto\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/thewto_f.htm)

Documents officiels de l'OMC (explication) : [http://www.wto.org/french/docs\\_f/docs\\_f.htm](http://www.wto.org/french/docs_f/docs_f.htm)

Documents en ligne de l'OMC (parcourir et rechercher) :

[http://docsonline.wto.org/gen\\_home.asp?language=2](http://docsonline.wto.org/gen_home.asp?language=2)

Publications et information :

[https://secure.vtx.ch/shop/boutiques/wto\\_index\\_boutique.asp?language=F&rayon=&bookmk=](https://secure.vtx.ch/shop/boutiques/wto_index_boutique.asp?language=F&rayon=&bookmk=)

Texte de l'AGCS : [http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/26-gats\\_01\\_f.htm](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/26-gats_01_f.htm)

Lignes directrices pour l'établissement des listes d'engagement dans le cadre de l'AGCS :

[http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp?searchmode=simple%20%20select%20S/L/92](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp?searchmode=simple%20%20select%20S/L/92)

Document général sur l'AGCS et les transports routiers :

[http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp?searchmode=simple%20%20select%20S/C/W/60](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp?searchmode=simple%20%20select%20S/C/W/60)

Lignes directrices pour les négociations sur le commerce des services :

[http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp?searchmode=](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp?searchmode=)

Proposition de négociation des Communautés Européennes sur les transports routiers :

[http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp?searchmode=](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp?searchmode=)

Proposition du Japon sur les négociations sur le transport routier :

[http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp?searchmode=](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp?searchmode=)

Accès au texte complet des engagements en matière de transport routier et des engagements

horizontaux : <http://tsdb.wto.org/wto/WTOHomepublic.htm> (choisir « full text search in pre-defined reports » et taper « road transport » ou « horizontal »)

Accès au texte complet des exemptions NPF :

[http://tsdb.wto.org/wto/public.nsf/FSetReportPredifinedAffich?OpenFrameSet&Frame=F\\_PredifinedReport&Src=e5trn8rpfelqm4r39ccn6ssr65so2uc9h70r36eb565i66p316ks3gpj364p3adj16coj0c1kchhjap1k7t2m8qbk8hnm6tbdcIn780](http://tsdb.wto.org/wto/public.nsf/FSetReportPredifinedAffich?OpenFrameSet&Frame=F_PredifinedReport&Src=e5trn8rpfelqm4r39ccn6ssr65so2uc9h70r36eb565i66p316ks3gpj364p3adj16coj0c1kchhjap1k7t2m8qbk8hnm6tbdcIn780)

Brèves informations sur la facilitation des échanges :

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm)

Aperçu des travaux de l'OMC en matière de facilitation des échanges :

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/tradfa\\_f/tradfa\\_overview\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/tradfa_f/tradfa_overview_f.htm)

Mandat de Doha en matière de facilitation des échanges :

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/tradfa\\_f/tradfa\\_negoti\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/tradfa_f/tradfa_negoti_f.htm)

Conférence ministérielle de Cancun :

[http://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min03\\_f/min03\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min03_f/min03_f.htm)

- Textes officiels de l'OMC sur la facilitation des échanges :

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/tradfa\\_f/tradfa\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/tradfa_f/tradfa_f.htm)



**RÔLE DES TRANSPORTS DANS LES PROCESSUS  
D'INTÉGRATION RÉGIONALE**

**T.R. LAKSHMANAN**  
et  
**William P. ANDERSON**  
**Center for Transportation Studies**  
**Université de Boston**  
**ÉTATS-UNIS**



## SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION ET CADRE GÉNÉRAL .....	51
2.	INFRASTRUCTURES MATÉRIELLES DE TRANSPORT <i>ET</i> INTÉGRATION RÉGIONALE .....	52
	2.1. Avantages tirés des échanges .....	53
	2.2. Manque de coordination et bond en avant.....	55
	2.3. Mutation technologique.....	56
	2.4. Contribution des transports aux gains d'agglomération.....	56
	2.5. Contribution des chemins de fer à l'intégration du Middle West américain dans l'économie du Nord-Est et du monde .....	58
3.	INFRASTRUCTURES IMMATÉRIELLES DE TRANSPORT ET INTÉGRATION RÉGIONALE .....	62
	3.1. Composants d'un système avancé de gouvernance des transports.....	62
	3.2. Réforme des systèmes de gouvernance des transports en Amérique du Nord et dans l'Union Européenne .....	64
	3.3. Réforme du système de gouvernance des flux physiques .....	67
4.	CONCLUSIONS .....	70
	NOTES .....	71
	BIBLIOGRAPHIE.....	73

Boston, mars 2005



## 1. INTRODUCTION ET CADRE GÉNÉRAL

Les transports facilitent l'intégration régionale de *deux façons différentes*.

*Premièrement*, les investissements en *infrastructures matérielles* de transport génèrent des gains d'efficacité et une multitude d'effets économiques qui se diffusent dans toute l'économie et débouchent sur une intégration interrégionale. L'amélioration des transports réduit la congestion et abrège partant les temps de transport. Les voyageurs tirent directement avantage de cette réduction des temps de transport et de la diminution des coûts d'exploitation des véhicules. Les entreprises gagnent en efficacité, parce que les services de transport deviennent moins chers et plus fiables et que les coûts de fabrication et de livraison diminuent. Des services de transport moins chers et de meilleure qualité incitent les entreprises à réorganiser leurs stocks et à les comprimer jusqu'à les ramener même au niveau des flux tendus. Des économies d'échelle deviennent réalisables quand les entreprises groupent leurs centres de production et de distribution et augmentent leur production.

Cette évaluation des effets à court terme se focalise normalement sur la réaction des entreprises *productrices* de transport aux améliorations des infrastructures, mais la réaction des entreprises *consommatrices* de transport peut susciter des adaptations et des redistributions *macroéconomiques* à long terme. Des transports moins chers et de meilleure qualité sont bénéfiques à la spécialisation et aux échanges interrégionaux et internationaux et les avantages tirés des échanges se diffusent jusque dans les coins les plus reculés de l'économie.

La baisse des coûts et l'amélioration de l'accessibilité pour les divers acteurs en présence sur le marché (fournisseurs d'intrants, main-d'œuvre et consommateurs) induites par l'amélioration des transports s'accompagnent d'une extension du marché, de spécialisation régionale et d'intégration. Les possibilités d'exportation et d'importation se multiplient et de nouveaux canaux s'ouvrent aux marchés des produits, des biens fonciers et de la main-d'œuvre. L'augmentation des exportations fait gonfler le volume de la production, tandis que l'augmentation des ventes permet à la fois de couvrir les coûts d'exploitation et d'accroître les bénéfices. Les importations font pression sur les prix locaux, contribuant ainsi à affaiblir les monopoles locaux et à relever le niveau d'efficacité. L'économie est engagée dans un processus de restructuration permanente par les arrivées de nouvelles entreprises et les départs d'autres, avec ce que cela implique d'allègement des processus de production, de réduction des coûts de production et d'amélioration de la productivité. La baisse des coûts de transport et l'amélioration de l'accessibilité finissent par élargir le marché du travail et des autres facteurs. Les entreprises peuvent en effet attirer de la main-d'œuvre qui vient de plus loin et présente une plus large gamme de compétences pour améliorer leurs effectifs et en réduire le coût. Il en va de même lorsque l'amélioration des transports ouvre de nouveaux espaces à l'activité économique, comme le réseau des routes nationales américaines l'a fait en accélérant la suburbanisation ou le transport aérien en aidant à remplir les stations de sports d'hiver, les villes balnéaires et les terrains de golf. A mesure que les entreprises se concentrent dans les mêmes endroits, les économies d'agglomération (c'est-à-dire les gains d'efficacité générés par la facilitation des interrelations entre entreprises apparentées voisines) se trouvent amplifiées par la diversification de l'offre de main-d'œuvre qualifiée, l'accessibilité de services aux entreprises et l'élargissement des marchés. Des processus cumulatifs renforcent la

concentration et les régions se spécialisent. En outre, ces pôles de concentration (villes) induits par l'amélioration des transports voient s'affirmer des "économies de diversité" (Jacobs, 1967) qui stimulent l'innovation, déclenchent une croissance endogène qui se renforce d'elle-même et poussent la productivité à la hausse.

*Deuxièmement*, le rôle de facilitation de l'intégration interrégionale et internationale joué par les transports procède d'améliorations récentes de *l'infrastructure immatérielle des transports ou institutions de transport*, c'est-à-dire de l'ensemble du savoir théorique et pratique à maîtriser pour pouvoir transporter et communiquer dans les cadres juridiques, économiques, financiers et organisationnels en place partout dans le monde et pour pouvoir modifier ces cadres (dans un environnement technique et économique en mutation rapide) dans le but de faciliter l'amélioration des transports et le développement des échanges.

Ces *capacités institutionnelles et organisationnelles appliquées* au transport international de marchandises englobent : a) les institutions économiques régissant les transports (règles économiques, privatisation des équipements de transport, etc.) ; b) les règles qui régissent les flux physiques internationaux (contrôles douaniers et autres contrôles frontaliers, dispositions applicables aux poids et dimensions des véhicules, etc.) ; c) les mécanismes de coordination financière fonctionnant dans des économies éparpillées sur toute la surface du globe ; et d) les pratiques logistiques des entreprises (Lakshmanan, Subramanian, Anderson et Lautier, 2001).

Le présent rapport vise à identifier et décrire les processus qui sous-tendent le rôle de facilitation des échanges et de l'intégration régionale joué par les infrastructures matérielles et immatérielles de transport (ainsi que par les services de transport auxquels elles servent de support). La partie 2 décrit les mécanismes causaux qui sont mis en branle par les investissements en infrastructures matérielles de transport et débouchent à terme sur une extension du marché, un développement des échanges, une spécialisation régionale, une intégration du marché des produits et des facteurs et une progression de la productivité totale des facteurs. Le rapport détaille, à titre d'exemple d'une intégration économique régionale de grande envergure, l'intégration des États de la frange orientale du Middle West dans le Nord-Est des États-Unis et l'économie mondiale à la suite des investissements effectués dans les chemins de fer au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle. La partie 3 analyse les infrastructures immatérielles de transport, c'est-à-dire les institutions du transport international, ainsi que le processus de réforme et de réinvention des institutions de transport qui soutient l'expansion du commerce international. Elle esquisse brièvement les réformes institutionnelles et organisationnelles qui ont, ces deux dernières décennies, facilité l'intégration de grandes régions telles que l'ALENA et l'Union Européenne. La partie 4 rassemble les conclusions du rapport.

## **2. INFRASTRUCTURES MATÉRIELLES DE TRANSPORT ET INTÉGRATION RÉGIONALE**

Les investissements en infrastructures matérielles de transport ont eu, au cours des années, des conséquences variables : gains d'efficacité et croissance modeste dans certains cas, recul de l'activité et effets économiques négatifs pervers dans d'autres et amélioration considérable de l'accès, extension du marché, intégration économique interrégionale et mutations économiques profondes dans d'autres

encore. Comme les investissements en infrastructures de transport sont de grande dimension, viennent en bloc et se concentrent dans le secteur public, il convient de les soumettre à une évaluation économique minutieuse et d'expliquer ces variations.

Cette évaluation économique peut se présenter sous deux formes différentes. Elle peut, *en premier lieu*, consister en une analyse microéconomique des projets de transport destinée à identifier les interrelations entre des projets particuliers d'infrastructures et la productivité de certaines unités particulières de production. La technique classique est celle de l'analyse coûts/avantages *préalable* qui met les avantages économiques prévisibles des ménages et des entreprises (gains de temps, réduction des coûts, autres avancées imputables aux améliorations logistiques et groupement des installations) en balance avec les coûts d'exploitation, les coûts externes et les autres coûts du projet.

L'évaluation économique peut, *en second lieu*, s'effectuer par recours à des modèles macroéconomiques qui permettent d'analyser *a posteriori* par des moyens économétriques ce qu'un programme d'investissements en infrastructures de transport peut apporter à une économie en termes de réduction des coûts et d'augmentation de la production, des impacts qui peuvent normalement se traduire en fonctions de coûts et fonctions de production (Mera, 1973 ; Wigren, 1984 ; Elhance et Lakshmanan, 1988 ; Aschauer, 1989 ; Canning et Bennathan, 2001 ; Nadiri et Mamuneas, 1996). Les externalités des investissements en infrastructures de transport, externalités que les analyses coûts/avantages microéconomiques laissent dans l'ombre, sont incorporées dans les modèles macroéconomiques qui permettent de calculer le taux de rentabilité sociale des infrastructures de transport. La théorie néoclassique de la croissance décrit les mécanismes par lesquels les facteurs travail et capital privé exercent un impact positif sur la production, mais les mécanismes qui lient le capital public investi dans les transports et la production restent mal explorés.

Les avancées récentes de la "Nouvelle géographie économique" et la théorie de la croissance endogène permettent toutefois de comprendre comment les infrastructures et les services de transport mettent en branle une multitude de processus économiques interdépendants qui se diffusent dans toute l'économie et produisent de nombreux effets sectoriels, spatiaux et régionaux générateurs de hausses de la productivité (Fujita, Krugman et Venables, 1999 ; Romer, 1990 ; Lucas, 1988). La baisse des coûts et l'amélioration de l'accessibilité pour plusieurs acteurs économiques (fournisseurs d'intrants, main-d'œuvre et consommateurs) induites par l'amélioration des infrastructures et des services de transport vont ouvrir la voie à une extension du marché, à un renforcement de l'intégration et à une croissance "auto-alimentée". Il est utile de répartir les mécanismes sous-jacents en plusieurs catégories, à savoir : a) les avantages tirés des échanges ; b) la diffusion des technologies ; c) le procédé de coordination et "l'industrialisation tous azimuts" ; et d) le progrès technique induit. Par ailleurs, l'amélioration continue des infrastructures de transport donne naissance, au gré du regroupement des entreprises et des individus (dans des villes par exemple) qu'elle rend possible, à des économies d'agglomération et à une croissance endogène qui amplifient les effets économiques des infrastructures matérielles de transport (Lakshmanan et Anderson, 2002).

## 2.1. Avantages tirés des échanges

Le raccourcissement des temps de transport, la baisse des coûts et l'amélioration des services induits par les infrastructures de transport élargissent le marché des entreprises consommatrices de transport. Cet élargissement du marché conduit à un rapprochement économique de plusieurs villes et régions dont le remplacement de l'autarcie locale et régionale par une augmentation de la spécialisation, des échanges et, partant, de la productivité est la principale conséquence. Cela est aussi

vrai des échanges entre économies régionales hautement différenciées fonctionnant dans des espaces continentaux tels que les États-Unis ou l'Union Européenne que des échanges internationaux à l'intérieur de zones de libre-échange. Le réseau américain de routes nationales, les réseaux transeuropéens de transport et l'émergence de ports océaniques superefficients contribuent à alimenter une croissance "de Smith", c'est-à-dire une croissance née de la spécialisation et des échanges.

La spécialisation et les échanges génèrent des gains d'efficience en faisant jouer *deux mécanismes*.

- Chaque région a un fonds de ressources naturelles, de main-d'œuvre (quantité et qualité), d'équipements et d'institutions qui la rend hautement efficace dans certaines productions et moins efficace dans d'autres. La spécialisation et les échanges permettent de concentrer ces ressources régionales sur les types de production auxquels elles conviennent le mieux. Ceci correspond en fait à la théorie de l'*avantage comparatif* développée par David Ricardo dont les implications théoriques sont étudiées dans le cadre de Heckscher-Ohlin-Samuelson (Findlay, 1995).
- Même si les régions disposent de ressources similaires, les échanges interrégionaux restent porteurs d'avantages *par le canal* des économies d'échelle réalisées par des producteurs qui s'attaquent à des marchés plus étendus. En outre, le passage de la production et des échanges au stade national (plutôt que régional) permet d'offrir aux consommateurs une gamme de produits plus étendue (Krugman 1979, 1991). C'est ainsi que s'expliquent les avantages tirés des échanges dans la "Nouvelle géographie économique" (Fujita, Krugman et Venables, 1999 ; Venables et Gusiorek, 1999).

Une étude récente estime les gains économiques qu'un élargissement de la gamme des produits échangés procure aux États-Unis (Broda et Weinstein, 2004). Analysant les statistiques les plus désagrégées des importations américaines des années 1972 à 2001, les auteurs de cette étude constatent que :

- 1) les consommateurs témoignent d'une élasticité réduite de substitution quand ils ont à choisir entre des biens similaires produits dans des pays différents, ce qui étaye la thèse de Dixit-Stiglitz (1977) selon laquelle les consommateurs apprécient la variété ;
- 2) le quadruplement des variétés disponibles observé au cours des 30 dernières années s'est avéré avoir réduit de 28.1 pour cent pendant cette période le prix exact par rapport à l'indice américain des prix à l'importation calculé de façon classique ; et
- 3) l'augmentation des variétés importées a largement fait progresser la prospérité en faisant gagner quelque 3 pour cent au revenu réel américain.

La spécialisation et les échanges ne peuvent se développer que si les gains d'efficience générés par les échanges excèdent le coût des transports nécessaires. Limao et Venables (2001) allèguent ainsi que les déficiences des infrastructures de transport entravent considérablement les exportations des pays en développement, en Afrique en particulier. Ce type d'impact sur la productivité est toutefois difficile à prendre en compte dans une analyse coût/efficacité et pourrait donc échapper à l'analyse politique.

L'augmentation des possibilités d'exportation et d'importation a plusieurs types d'impact économique sur les marchés tant des produits que des facteurs. L'augmentation des exportations entraîne, en premier lieu et comme il l'a déjà été dit ci-dessus, un gonflement de la production qui

permet de couvrir les coûts fixes d'exploitation par une augmentation du volume des ventes et, partant, de gagner en efficacité. En second lieu, l'augmentation des importations exerce sur les prix locaux une pression concurrentielle qui, non seulement fait disparaître les rentes de monopole, mais aussi améliore l'efficacité. Des dynamiques de Schumpeter (arrivée de nouvelles entreprises, départ d'autres, expansion et contraction) entrent en jeu. L'économie poursuit sa restructuration à mesure que les entreprises rationalisent leurs processus de production pour produire à moindre coût et gagner en productivité. En troisième lieu, la réduction des coûts de transport et l'amélioration de l'accessibilité élargissent le marché du travail et des autres facteurs. Les entreprises iront vraisemblablement chercher une main-d'œuvre aux qualifications plus diverses dans une aire de recrutement plus étendue pour disposer d'effectifs à la fois meilleurs et moins coûteux. L'amélioration des transports peut, en ouvrant des terres nouvelles à l'activité économique, avoir un impact comparable sur les marchés des biens fonciers et d'autres facteurs, comme le réseau des routes nationales américaines l'a fait en accélérant la suburbanisation et l'amélioration du transport aérien en aidant à remplir les stations de sports d'hiver, les villes balnéaires et les terrains de golf.

La contribution des infrastructures de transport à la productivité ne doit pas nécessairement être un processus lent. Kelly (1997) a montré qu'il existe un niveau critique de densité des réseaux de transport en dessous duquel les marchés restent en grande partie isolés et au dessus duquel ils s'intègrent jusqu'à offrir un marché plus vaste aux producteurs les plus efficaces de toutes les régions. Kelly établit un lien entre sa théorie et l'ouverture rapide de l'économie chinoise consécutive à l'achèvement du réseau de voies d'eau interrégionales au 12<sup>ème</sup> siècle<sup>1</sup>.

## 2.2. Manque de coordination et bond en avant

Rosenstein-Rodan (1943) et Hirschman (1958) allèguent que des investissements en technologies assurant des rendements d'échelle croissants (c'est-à-dire l'industrialisation) n'apportent rien à des économies traditionnelles en quête de développement, s'ils se limitent à un seul secteur de production, mais sont en revanche profitables s'ils s'effectuent simultanément dans plusieurs secteurs. Les raisons en sont multiples. La plus importante réside dans le fait que si plusieurs secteurs sont liés entre eux par des biens intermédiaires, le développement d'un secteur élargit le marché des autres, à tel point qu'une industrialisation simultanée de tous les secteurs donne naissance à des demandes intermédiaires qui se soutiennent mutuellement et qui permettent à tous de réaliser des économies d'échelle. Une politique d'industrialisation "tous azimuts" trouve ainsi sa justification dans le fait qu'elle permet de remédier au manque de coordination qui rend cette industrialisation simultanée impossible sans intervention extérieure.

Le manque de coordination procède aussi du fait qu'aucun secteur ne peut à lui seul financer les infrastructures de transport et autres nécessaires à son industrialisation, alors que tous les secteurs le peuvent ensemble s'ils s'industrialisent de conserve. Cela étant, l'investissement en infrastructures publiques peut être considéré comme un remède au manque de coordination, parce qu'il peut : 1) suffire pour que tous les secteurs tirent avantage de leur industrialisation propre ; et 2) inciter les entreprises de tous les secteurs à anticiper une industrialisation généralisée, même s'il ne suffit pas pour leur assurer la rentabilité à chacune séparément.

### 2.3. Mutation technologique

Le développement des échanges interrégionaux et internationaux a été de pair avec celui des échanges intrasectoriels et des échanges de biens intermédiaires. Il y a dans ce domaine moyen d'adopter un nouveau savoir technologique associé aux importations, moyen d'enrichir son savoir et de progresser sur le plan technologique *de façon empirique*. Les nouveaux pays industrialisés d'Extrême-Orient sont des exemples réussis d'acquisition de technologies et de savoir facilitant les conversions technologiques et les hausses de productivité.

L'histoire a connu des moments où le développement des services de transport a permis de restructurer radicalement la production. La construction de canaux d'abord et de lignes de chemin de fer ensuite a permis de défricher d'immenses étendues dans les plaines du centre des États-Unis et de les consacrer à une agriculture spécialisée servant un marché national. La théorie de l'avantage comparatif évoquée ci-dessus dit à peu près la même chose, à cette différence près qu'il n'est pas question ici de passage du stade de l'autarcie à celui de la spécialisation, mais de création de nouvelles régions économiques dont la croissance a été animée presque dès les premiers instants par la production de biens d'exportation. Le phénomène a impliqué en outre une transformation fondamentale des techniques de production et un relèvement considérable du niveau de productivité par la voie de la spécialisation et de la production à grande échelle. Il n'est pas interdit d'affirmer qu'une foule d'améliorations des techniques agricoles doivent leur existence, en partie du moins, à l'élargissement des marchés rendu possible par l'amélioration des transports de marchandises.

L'autre exemple est donné par la révolution industrielle que l'industrie textile a vécue partout dans le monde au 19<sup>ème</sup> siècle. L'amélioration des transports de marchandises a dans ce cas permis d'instaurer un système de production qui oblige à transporter le coton depuis ses régions de production (Sud des États-Unis, Égypte, Inde) jusqu'aux centres de production d'Angleterre et de la Nouvelle-Angleterre. Alors que le transport de marchandises a, dans le cas précédent, permis à une région de production spécialisée d'accéder à des marchés plus étendus, il a, dans ce second cas, permis d'intégrer des régions éloignées l'une de l'autre, mais complémentaires, en un système de production spécialisé. Il y a ici aussi des choses qui font penser à un avantage comparatif, mais il y a surtout une révolution technologique rendue possible par une amélioration du transport de marchandises (Lakshmanan et Anderson, 2002).

### 2.4. Contribution des transports aux gains d'agglomération

Les infrastructures de transport contribuent aux gains d'agglomération dans la mesure où l'amélioration des transports permet à un grand nombre de personnes physiques d'exercer leurs activités consommatrices de transport et à une multitude de producteurs établis dans des pôles de concentration de structurer comme ils le font leur logistique d'approvisionnement et de distribution. Beaucoup d'analystes ont constaté la réalité des gains de productivité que cette concentration de l'activité économique ou des villes permise par les infrastructures de transport permet de réaliser (Mera, 1975 ; Ciccone et Hall, 1996). Ces avantages économiques de l'agglomération proviennent de deux sources, à savoir :

A. les *économies d'agglomération* classiques dont il existe deux types :

- 1) *l'agglomération pure*. Les entreprises tirent un avantage direct de l'existence d'une agglomération, parce que leurs relations avec d'autres entreprises sont par essence passagères et que le seul prix qu'elles paient pour y rester est le loyer plus élevé des biens immobiliers ;
- 2) *le complexe industriel*. Les entreprises sont liées par des échanges de biens et de services et ont donc intérêt à garder longtemps leur lieu d'implantation. Les coûts d'entrée et de sortie sont donc élevés. Ces complexes sont locaux, sans être nécessairement urbains. Les infrastructures de transport jouent un rôle qui diffère selon le type d'agglomération. Dans le cas de l'agglomération pure, les infrastructures de transport rendent les migrations alternantes internes à l'agglomération possibles et permettent de desservir plusieurs marchés depuis un lieu central. Dans le cas du complexe industriel, les transports de marchandises intrarégionaux revêtent une importance déterminante et les besoins d'infrastructures peuvent être plus spécialisés et varier selon les secteurs industriels concernés. S'en suivent des transferts *intrasectoriels* de connaissances tels que les promeut la théorie de Marshall-Arrow-Romer ;

B. les *activités novatrices* génératrices de croissance endogène qui sont issues de l'"infrastructure d'innovation" bâtie par la société contemporaine des connaissances dans de nombreuses agglomérations. Cette infrastructure d'innovation repose sur deux mécanismes :

- 1) Dans le contexte de produits et de services à haute intensité cognitive en évolution rapide, les entreprises et les autres agents économiques présents dans ces agglomérations établissent des relations souples d'interdépendance avec leurs fournisseurs et leurs concurrents et ont de plus en plus besoin de biens incorporels tels que savoir-faire, synergies et savoir non marchand (Von Hippel, 1988 ; Storper, 1992, Acs, 2002 ; Lakshmanan et Chatterjee, 2004). L'entreprise novatrice est, dans ce contexte, intégrée dans des *réseaux sociaux* qui, à mi-chemin entre les marchés et les hiérarchies d'entreprises, peuvent plus facilement exploiter des opportunités nouvelles en décomposant et recombinaison rapidement leurs capacités d'innovation. Les entreprises intégrées dans ces réseaux sociaux baignent dans une culture de confiance mutuelle. L'absence d'opportunisme réduit les coûts de transaction et pousse à la prise de risques et à la création d'entreprises communes. McCann et Shefer (2004) allèguent que le réseau social est tributaire d'infrastructures sociales plutôt que matérielles, quoique les infrastructures nécessaires à la mobilité personnelle jouent manifestement un certain rôle dans ce domaine. L'agglomération ne doit pas absolument être une réalité matérielle, mais la proximité spatiale aide à promouvoir un tel environnement.
- 2) Le second mécanisme procède du besoin de communication physique entre agents économiques exerçant des activités à haute intensité cognitive. Les interactions physiques entre un grand nombre de partenaires gagnent en importance à mesure que les entreprises à haute intensité cognitive traitent des informations de plus en plus complexes difficilement échangeables par d'autres canaux. Les entreprises qui échangent des connaissances complexes pour mettre au point des produits ou des processus, gérer leur chaîne d'approvisionnement ou gérer leurs finances ou leurs risques ont un plus grand besoin d'interactions directes que les entreprises matures. Ces entreprises novatrices tirent avantage du regroupement d'une multitude d'activités dans des agglomérations ou des villes. L'infrastructure d'innovation se caractérise en outre par le potentiel créatif des interactions entre la multitude d'agents économiques rassemblés dans une agglomération.

Les interactions formelles et informelles entre les différents agents urbains (économiques, sociaux, culturels, etc.) opérant dans une grande zone urbaine engendrent la créativité et ont des résultats novateurs. Jane Jacobs (1969) a longuement expliqué comment la juxtaposition de points de vue différents et les interactions entre ces points de vue peuvent donner des résultats créateurs. Ces "économies de diversité" et transferts *interentreprises* de connaissances qui sont les corollaires naturels des agglomérations que les infrastructures de transport permettent de créer ont aujourd'hui et hier ouvert la voie à l'innovation et à la croissance endogène qui en découle (Rosenberg et Birdzill, 1986 ; Florida, 2003).

S'il est vrai, comme il l'a été observé ci-dessus, que les infrastructures de transport ont un impact positif sur l'intégration interrégionale, il est vraisemblable aussi que l'augmentation de la production ait des répercussions susceptibles de tempérer l'impact initialement très positif de l'amélioration des transports dont il a été question ci-dessus. Comme l'augmentation de la production entraînée par l'élargissement du marché va augmenter la demande de main-d'œuvre et de terres, les salaires et les loyers vont subir une hausse qui contrebalancera en partie la baisse des coûts et les gains de compétitivité des premiers instants. La hausse des salaires aura, si elle persiste, des conséquences en termes de migrations, tandis que l'augmentation de la production peut, enfin, entraîner une congestion des réseaux et une hausse des coûts de transport.

## 2.5. Contribution des chemins de fer à l'intégration du Middle West américain dans l'économie du Nord-Est et du monde

Arrivé aux États-Unis en 1830, le chemin de fer avait progressé en 1850 au point que les techniques de construction des voies et des ponts et de dessin des pentes s'étaient normalisées, que l'utilisation du rail en acier en T s'était généralisée et que les locomotives se présentaient déjà sous des dehors modernes. La technologie complémentaire du télégraphe permettait de communiquer sans presque aucun décalage à longue distance et a aidé les gestionnaires des chemins de fer à faire circuler leurs trains en sécurité et avec efficacité. Le réseau ferroviaire a connu au cours de la décennie suivante une extension énorme de près de 400 pour cent jusqu'à devenir un réseau maillé de 48 250 kilomètres couvrant l'ensemble du pays. Le rail reliait New York à Chicago ou Dubuque, dans l'Iowa, ou encore Baltimore à St Louis et transportait les porcs des plaines de l'Illinois jusqu'aux abattoirs de Boston. Il reliait la côte Est au Middle West par quatre grands axes Est-Ouest et, grâce à son extension rapide, aux États centraux de l'Ohio, de l'Indiana, de l'Illinois, du Michigan, de l'Iowa et du Wisconsin (Chandler, 1965).

Ce développement des chemins de fer a eu pour effet direct de réduire considérablement le coût et la durée des transports entre la côte Est et le Middle West. En ramenant le coût du transport à 3 cents par tonne/mille (soit 80 pour cent de moins que les 15 cents par tonne/mille réclamés auparavant) et en abrégant le temps de transport, le chemin de fer a permis de libérer des ressources qui ont pu être utilisées pour construire des villes, affecter des nouvelles terres à l'agriculture et augmenter considérablement la production agricole (Fishlow, 1965). L'amélioration de l'accessibilité a ouvert des espaces à des colons et permis ainsi d'exploiter des régions enclavées de l'intérieur. Avant l'arrivée du chemin de fer, les régions voisines de rivières navigables et de canaux étaient seules à pouvoir produire des produits agricoles destinés à alimenter des marchés extérieurs. L'accès, rapide et bon marché, aux marchés de l'Est des États-Unis et d'Europe assuré par le chemin de fer a permis à l'agriculture de s'étendre dans des régions dépourvues d'accès à des voies d'eau (Figure 1). La concentration de la production de froment et de maïs dans les États du Middle West raccordés à une voie d'eau s'est réduite après l'arrivée du chemin de fer (Tableau 1).

L'expansion des terres et de la production agricoles induite par les moindres coûts du transport par chemin de fer a été renforcée par d'autres mécanismes (Fishlow, 1965). Les terres du Middle West, plus fertiles et moins coûteuses à travailler (que celles de l'Est du pays), ont permis de produire plus par unité de main-d'œuvre et de capital et de réduire les coûts unitaires de production, repoussant ainsi les limites de leur production potentielle. Le coût d'un boisseau de céréales (hors coût financier des terres) était inférieur à l'Ouest qu'à l'Est puisqu'il passait de 48 cents dans le comté de Seneca, dans l'État de New York, à 35 cents dans le Michigan pour le froment et de 29 cents en Pennsylvanie à 10 cents dans l'Ohio et 7 cents à Peoria, dans l'Illinois, pour le maïs (COP, 1854). Le progrès technique (amélioration des charrues et du drainage) et les forces du marché qui ont poussé les prix relatifs des produits agricoles à la hausse pendant les années 50 ont fait largement augmenter les revenus de l'agriculture.

Tableau 1. **Évolution de la géographie de la production agricole induite par le chemin de fer dans l'Indiana, l'Illinois, le Wisconsin et l'Iowa (1848-1859)**

Situation géographique	Superficie (milliers de milles carrés)	Production de froment		Production de maïs	
		<i>(milliers de boisseaux)</i>			
		1849	1859	1849	1859
Régions reliées à la voie d'eau	71	9 204	26 451	48 602	87 882
Régions non reliées à la voie d'eau	134	12 021	38 352	72 655	148 810
Total	205	21 445	64 803	121 257	236 692

Source : Fishlow, 1965, p. 209.

Entre 1850 et 1860, le secteur agricole a vécu, non seulement une expansion considérable, mais aussi une *migration géographique*. La production agricole des États du Middle West a, pendant ces années, augmenté plus rapidement que celle des États de l'Est du pays (51 pour cent contre 20 pour cent) jusqu'à atteindre en 1860 une valeur de 235 millions de dollars (prix de 1860) supérieure de 37 pour cent à ce qu'elle était à l'Est. Au cours de cette même période, le nombre national moyen d'heures/homme nécessaires pour produire un boisseau de maïs est tombé de 3.17 à 3.01, ce qui semble témoigner d'une incidence sur la productivité. Du point de vue de la production, ce glissement vers l'Ouest et l'accentuation de la spécialisation régionale dans le Middle West ont eu pour résultat que la récolte de maïs a excédé en 1860 d'environ 5 pour cent le niveau qu'elle aurait autrement atteint (Fishlow, 1965).

Ces échanges interrégionaux induits par le chemin de fer ont eu des effets économiques bénéfiques en influant sur les décisions de production des agriculteurs et des manufacturiers. La possibilité de transporter à bon marché des chaussures et des bottes de Boston en Iowa et du maïs de l'Iowa jusqu'à Boston a assuré une demande plus forte et des revenus plus élevés aux entrepreneurs de Boston et aux fermiers de l'Iowa et débouché ainsi sur une spécialisation régionale ainsi que sur une expansion et des mutations économiques. Le produit réel par habitant a augmenté à un rythme plus rapide que la tendance de longue période entre 1844 et 1854 (Gallman, 1965). Entre 1839 et 1859, la part de l'agriculture dans la production primaire est revenue de 72 à 56 pour cent, alors que celle du secteur manufacturier a augmenté nettement, passant de 17 à 32 pour cent (Fishlow, 1965).

Figure 1. Superficies (en acres) amendées dans le Middle West entre 1810 et 1860

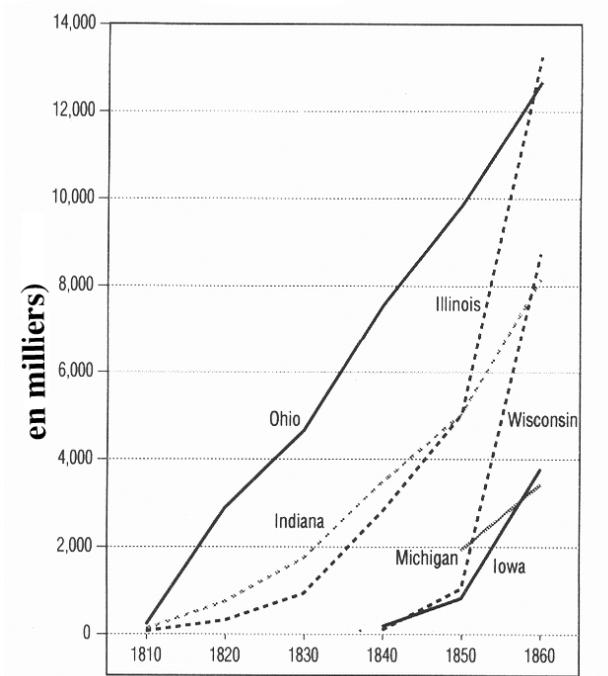
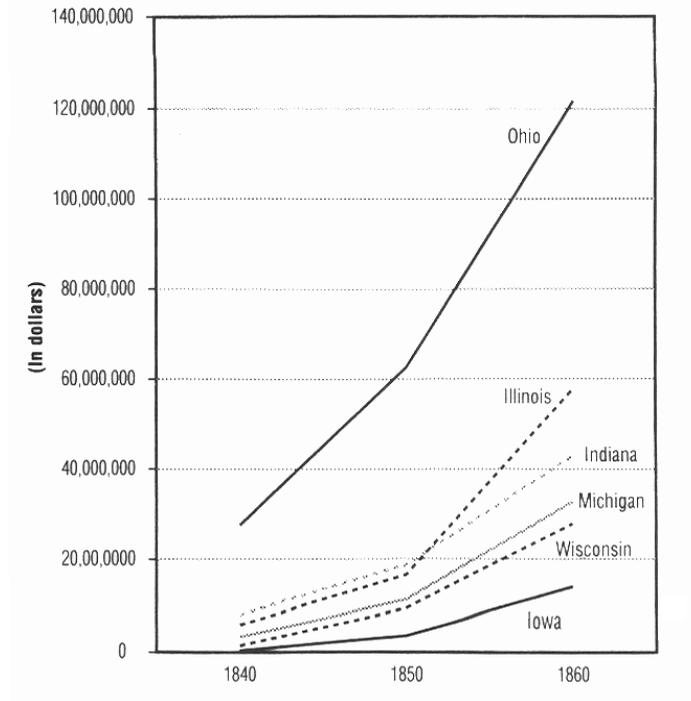


Figure 2. Augmentation de la valeur des produits manufacturés dans le Middle West de 1840 à 1860



L'évolution induite par le chemin de fer doit une autre partie de sa dynamique aux interrelations de l'agriculture avec des industries transformatrices d'aval telles que les minoteries, les distilleries, les abattoirs, etc. Comme ces industries sont sensibles aux poids traités, elles ont migré vers l'Ouest en même temps que leurs matières premières. Les minoteries, les abattoirs et les transformateurs de viande ont migré de l'Est vers l'Ouest et élargi ainsi la base industrielle du Middle West (Figure 2)<sup>2</sup>.

La baisse des coûts de transport due aux chemins de fer a également fait baisser le coût et, partant, augmenter la demande d'une multitude de produits finis. Le développement concomitant de plusieurs secteurs d'activité dont les demandes intermédiaires se soutiennent mutuellement a ouvert la voie aux économies d'échelle et à la croissance, dans un scénario de progression économique "tous azimuts" à la Hirschman (1958)<sup>3</sup>.

Les chemins de fer assurent des transports qui coûtent moins et se caractérisent en outre par une régularité, une prévisibilité, des vitesses et des capacités volumétriques auparavant impensables qui ont eu un impact considérable sur les agriculteurs, les industriels et les négociants américains. Cette régularité a notamment permis à la poste américaine d'utiliser des timbres-poste à partir de 1847 et de ramener le coût des envois à 5 cents pour près de 500 kilomètres en 1851.

Les qualités du transport par chemin de fer ont eu deux autres grands effets économiques, *l'un technologique et l'autre organisationnel*, dans l'Est et dans le centre des États-Unis. La continuité et les relatives stabilité et rapidité de l'approvisionnement des usines américaines en matières premières et de l'évacuation de leurs produits finis assurées par le chemin de fer et le télégraphe ont permis d'adopter des méthodes de production en série des biens de consommation durables (Chandler, 1965). Ces techniques (production à la chaîne de biens constitués de parties interchangeables) étaient utilisées depuis 1800 en Nouvelle-Angleterre dans la fabrication des armes, mais leur application butait ailleurs sur la lenteur et le manque de fiabilité des flux de marchandises ainsi que sur les entraves à la navigation fluviale et côtière en hiver. A mesure que les chemins de fer ouvraient des nouveaux marchés et stabilisaient l'acheminement des facteurs de production et des produits entre 1850 et 1860, l'ancien système de production a progressivement cédé le pas aux nouvelles méthodes de production en série avec parties interchangeables qui ont permis de fabriquer des vêtements, des chaussures, des horloges, des machines à coudre, des moissonneuses et d'autres machines agricoles en grandes quantités dans l'Est et le centre du pays. Les premiers avantages tirés de la réorganisation des entreprises se sont doublés ensuite des gains de productivité procurés par les nouvelles méthodes de production.

La fiabilité et la rapidité apportées au transport de marchandises par le chemin de fer ont suscité une mutation logistique et fait naître de nouvelles spécialisations économiques. Les fabricants devaient précédemment constituer des stocks importants dans leurs propres installations ou dans celles de leurs représentants. Le chemin de fer a, en accélérant et fiabilisant les transports de marchandises, suscité l'entrée en scène de grossistes et autres intermédiaires dont il pouvait facilement reconstituer les stocks moins importants en quelques jours, sur commande télégraphique. Le fabricant pouvait réduire ses frais de stockage, tandis que la réduction des coûts logistiques globaux profitait à l'ensemble de l'économie.

Le chemin de fer a, en continuant à se développer après la Guerre Civile jusqu'à unifier physiquement le pays, encore fait baisser les prix de transport (le coût du transport d'un boisseau de froment entre Chicago et New York est passé de 39 cents en 1858 à 14 cents en 1890) et augmenter rapidement le volume du trafic (il est passé de 3 milliards de tonnes/mille en 1859 à 142 milliards de tonnes/mille en 1900) (Fishlow, 1965). L'industrialisation et l'urbanisation progressaient à cette époque à pas de géant. Dans les grandes agglomérations urbaines nées grâce au développement du rail

et des autres infrastructures de transport, les économies d'agglomération et les effets industriels complexes ont suscité un développement soutenu des économies urbaines et régionales au sein des États-Unis (Pred, 1966).

De nombreux faits démontrent donc que le développement des chemins de fer a accéléré la colonisation et l'expansion agricole du Middle West et enclenché une dynamique d'intégration de ce Middle West dans la Nouvelle-Angleterre et la côte atlantique. Les activités manufacturières se sont étendues du Nord-Est vers le centre pour former la "ceinture manufacturière" des États-Unis (Kim et Margo, 2003). Cette contribution du chemin de fer à l'intégration régionale a impressionné certains savants au point de leur inspirer des envolées lyriques : Walter Rostow affirme que "cette phase du décollage américain s'appuie sur la construction d'un réseau ferroviaire qui s'étend jusque dans le Middle West" (cité par Fishlow, 1965, p. 13), Max Weber qualifie le chemin de fer de "plus grande invention de l'histoire" (Weber, 1927) et Schumpeter allègue que l'histoire économique des États-Unis au cours de la deuxième moitié du 19<sup>ème</sup> siècle ne peut se concevoir qu'en termes "de construction des chemins de fer et de conséquences de cette construction" (Schumpeter, 1939).

### 3. INFRASTRUCTURES IMMATÉRIELLES DE TRANSPORT ET INTÉGRATION RÉGIONALE

La libéralisation du commerce international et l'amélioration technologique des transports intervenues pendant le dernier quart de siècle ont éliminé bon nombre des entraves institutionnelles et matérielles aux échanges, mais plusieurs barrières non tarifaires n'en restent pas moins en place. Les principales de ces entraves non tarifaires aux échanges sont constituées par *les infrastructures immatérielles de transport ou institutions régissant les transports* qui englobent toute une panoplie de structures et mesures adaptées à une époque où les échanges internationaux étaient limités et les services de transport réglementés. La libéralisation progressive du commerce au cours des dernières décennies s'est accompagnée d'une refonte des institutions qui régissaient depuis toujours les flux internationaux de marchandises, afin de mettre en place un nouvel environnement économique incitant à réduire le coût du transport international de marchandises et à mieux servir une économie en voie de mondialisation.

#### 3.1. Composants d'un système avancé de gouvernance des transports

Un système avancé de gouvernance des transports axé sur la facilitation des échanges (cf. Tableau 2) abat les obstacles au transport, notamment international, en *appliquant des connaissances et des compétences* aux véhicules et infrastructures de transport. Ces connaissances et ces compétences sont détenues par les institutions réformées et des organisations privées. Ces institutions et ces organisations savent comment transporter et communiquer dans les différents cadres juridiques, économiques, financiers et organisationnels nationaux. Elles acquièrent en outre un savoir évolutif qui leur apprend comment ces cadres peuvent se modifier au fil du temps pour faciliter l'amélioration continue des transports et des échanges (Lakshmanan *et al.*, 2001).

Tableau 2. **Composants d'un système avancé de gouvernance des transports facilitant les échanges**

<b>Institutions de transport (connaissances et compétences en matière de transport et de facilitation des échanges)</b>
1. Gouvernance générale des transports et de la facilitation des échanges
2. Systèmes de gouvernance des flux physiques
<b>Organisations du marché</b>
1. Systèmes logistiques des entreprises
2. Systèmes de coordination financière

1. *Gouvernance générale des transports et de la facilitation des échanges.* Il s'agit des cadres économique, institutionnel, juridique et administratif dans lesquels les transports internationaux s'inscrivent. Ces cadres ont parfois été remaniés récemment pour promouvoir les échanges : les services de transport ont été déréglementés en Amérique du Nord, en Europe et ailleurs encore, les restrictions pesant sur le cabotage et d'autres réglementations économiques résiduelles sont progressivement éliminées, des infrastructures de transport ont été privatisées, etc.
2. *Gouvernance des flux physiques.* Le transport international de marchandises est en règle générale régi par des règles qui concernent les poids et dimensions des véhicules utilisés, les contrôles douaniers et les autres contrôles effectués à la frontière pour vérifier l'état de produits agricoles ou rechercher de la drogue. Il est capital de repenser ces règles et pratiques pour éviter les solutions de continuité dans les échanges internationaux.
3. *Systèmes logistiques des entreprises.* Les capacités des entreprises sont décuplées par des nouveaux systèmes logistiques qui offrent des services rapides, sûrs et bon marché. Les systèmes logistiques analysent et gèrent toute la chaîne d'approvisionnement d'une entreprise depuis ses sources lointaines d'intrants jusqu'à la distribution de ses produits finis. Ces systèmes peuvent également générer un avantage concurrentiel en élaguant les coûts (stocks minimums), en accélérant la rétroaction du marché et en élargissant le marché.
4. *Système de coordination financière.* Étant donné que le transfert des droits de propriété qui s'effectue à la livraison des biens est sanctionné par un échange d'argent, la coordination financière entre économies parties à une vaste économie mondialisée revêt une importance capitale. Plusieurs instruments financiers aident à répartir et diversifier les risques. Diverses pratiques bancaires favorables aux échanges et des nouveaux systèmes de paiement améliorent cette coordination financière. Des mesures novatrices de réduction des risques peuvent réduire le coût de la mise en relation du chargeur avec son client. Des innovations organisationnelles peuvent créer des organes efficaces de commercialisation et de distribution sur un marché en évolution rapide.

Le présent rapport se focalise sur deux paramètres de la facilitation des transports et des échanges qui requièrent un *effort considérable de réforme institutionnelle* de la part des pouvoirs publics, à savoir *la gouvernance de la facilitation des transports et des échanges et la gouvernance des flux physiques.*

### 3.2. Réforme des systèmes de gouvernance des transports en Amérique du Nord et dans l'Union Européenne

Il est souvent indispensable de réformer les cadres réglementaires complexes et divergents qui régissaient dans le passé les transports dans les pays membres d'une zone de libre-échange pour que les échanges de marchandises puissent s'effectuer sans entraves entre ces pays. Comme les transporteurs maîtres de leurs installations fixes et de leurs véhicules et capables de réaliser des économies de réseau pouvaient pratiquer des prix de monopole, mener une politique tarifaire de segmentation du marché ou prendre des mesures similaires extrêmement désavantageuses pour les chargeurs et la collectivité, les États-Unis ont commencé à réglementer leurs chemins de fer en 1887 et les autres modes de transport un peu plus tard. Le secteur des transports a été réglementé de façon plus ou moins stricte pendant une grande partie du 20<sup>ème</sup> siècle dans les pays riches. Les effets pervers de ces régimes économiques intrusifs, mis en lumière dès les années 70 par les difficultés financières des compagnies de chemin de fer américaines et les tarifs élevés du groupage routier, ont freiné le progrès technique, entravé l'amélioration de la productivité et fait régresser la qualité du service<sup>4</sup>.

La vague de déréglementation qui s'en est suivie a touché dans l'ordre les compagnies aériennes (1978), les chemins de fer (1980) et la route (1980) aux États-Unis d'abord et dans d'autres pays ensuite. Les conditions d'entrée ont été assouplies, les prix ont pu être fixés librement et libre cours a été donné aux lois du marché et à la concurrence. Le Canada, l'Europe, le Mexique et beaucoup d'autres pays ont suivi (Lakshmanan et Anderson, 1999).

En Amérique du Nord, la déréglementation et la privatisation des transports ont épaulé la libéralisation des échanges dans sa tâche d'intégration interrégionale des transports. Il subsiste cependant, après la réforme des régimes économiques canadien, mexicain et américain, des règles qui, telles celles qui s'appliquent au cabotage, font obstacle à l'efficacité des transports internationaux. L'Europe a (cf. ci-après) enclenché plus récemment des processus similaires de déréglementation et de privatisation.

#### *Cas de l'Amérique du Nord*

Le fonctionnement, les performances et la structure des compagnies aériennes, des entreprises de transport par route et des chemins de fer ont considérablement changé aux États-Unis après la déréglementation : la concurrence s'est intensifiée dans tous les modes, les prix ont baissé, la gamme des services s'est élargie et la plupart des marchés géographiques et des marchés des produits ont vu arriver des nouveaux entrants (Figures 3 et 4). Les transporteurs ont réussi à rationaliser leurs réseaux, à gagner en efficacité dans l'exercice de leurs activités et à pratiquer des tarifs conformes aux lois du marché. La structure des coûts des chemins de fer s'est nettement modifiée et leur productivité s'est mise à progresser de plus de 2 pour cent par an (Bereskin, 1996).

Plusieurs études ont montré que les tarifs aériens moyens (en dollars constants) sont inférieurs à ceux de 1978 et que la concurrence reste âpre sur la plupart des lignes entre paires de villes, même si la concentration du secteur s'est accentuée (U.S. GAO, 1990 ; NRC, 1991). Les tarifs intérieurs américains (corrigés des distances) ont été systématiquement inférieurs aux tarifs européens, asiatiques et mondiaux au cours des deux dernières décennies.

Figure 3. Coûts d'exploitation du transport de charges complètes et partielles par route

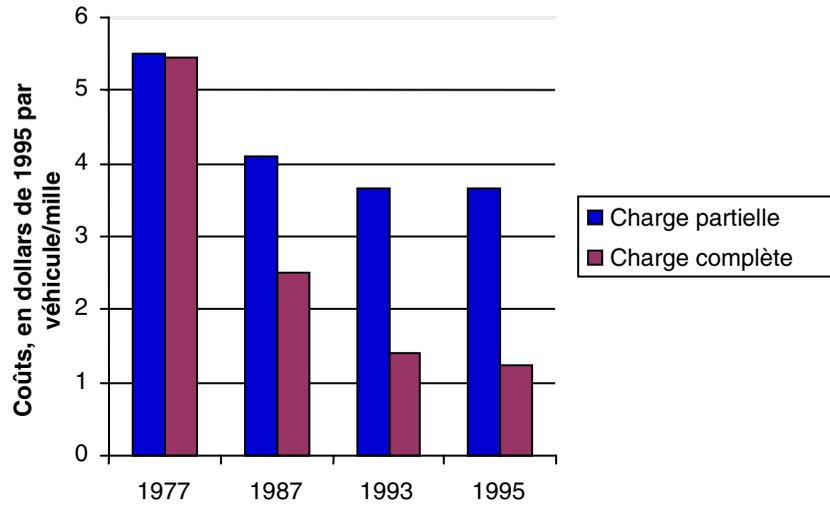
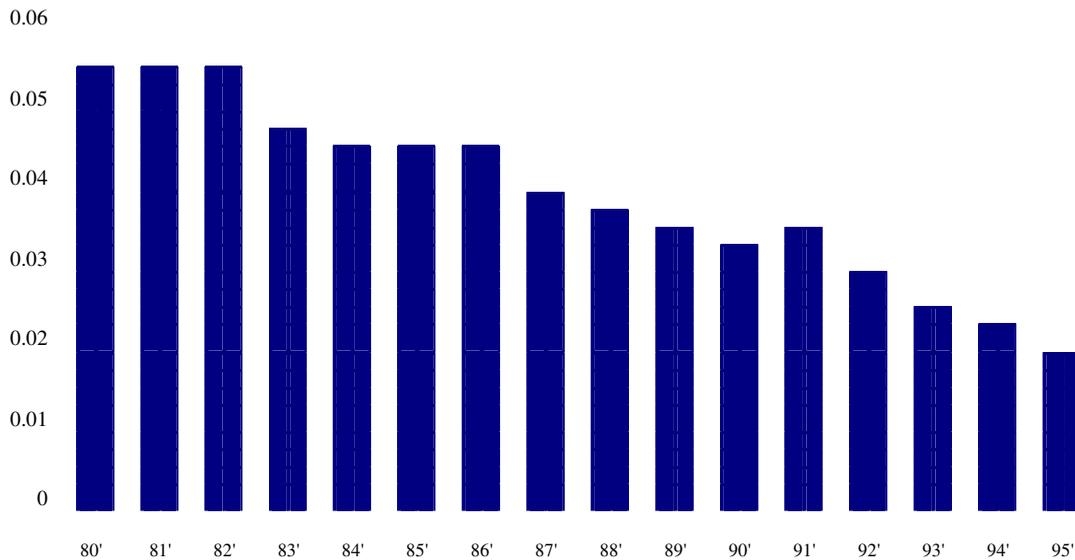


Figure 4. Coûts d'exploitation par tonne/mille des chemins de fer



Source : Morrison et Winston (1997).

Les chargeurs, confrontés au changement technologique et à la mondialisation, ont commencé à mieux coordonner leurs activités de production avec leurs services de transport, avec tout ce que cela implique de gains de productivité. Le Canada se trouve depuis 1987 dans une situation assez semblable où la pression de la concurrence pousse les prix des transports internationaux par air, par route et par chemin de fer à la baisse. La déréglementation du transport de marchandises par route décidée au Mexique en 1989 y a intensifié la concurrence et fait baisser les tarifs, en l'occurrence de 29 pour cent en quelques années (Strah, 1995). Elle a en outre induit une multiplication des lignes interurbaines et un gonflement du parc de véhicules.

Le cabotage, c'est-à-dire le transport de marchandises à l'intérieur d'un pays par des véhicules et des équipages d'un autre pays, reste réglementé et entrave toujours les échanges. Les règles qui interdisent cette forme de transport, sauf s'il s'agit de transports intérieurs effectués dans le cadre d'un transport international, majorent le coût des transports internationaux. Les chemins de fer pâtissent moins des règles qui limitent les possibilités de cabotage, mais doivent également compter avec l'augmentation des coûts entraînée par les changements obligatoires d'équipage à la frontière<sup>5</sup>.

Le développement rapide du transport international de marchandises par voie aérienne est un corollaire de la mondialisation de la production et de la distribution des marchandises ainsi que de l'émergence de systèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement et des stocks en flux tendus. Ce développement est toutefois entravé par des accords bilatéraux qui spécifient les droits de trafic, en l'occurrence les lignes à desservir, le nombre de vols à programmer sur chaque ligne et le nombre de compagnies autorisées à les desservir. Ces restrictions pesant sur le trafic aérien international ont été assouplies récemment par les accords de "ciel ouvert" que les États-Unis ont conclus avec le Canada et de nombreux pays européens et asiatiques tels que l'Allemagne, les Pays-Bas et Singapour.

La leçon à tirer de tout ceci est que l'hétérogénéité des dispositions nationales qui régissent les transports est source d'inefficience économique, entrave les échanges et retarde l'intégration interrégionale. A mesure que les entreprises de production et de transport établies dans un des trois pays signataires de l'ALENA rationalisent leurs activités, ce sont les barrières non tarifaires évoquées dans le présent chapitre contre lesquelles butent les transports qui engendrent des inefficiences et qui amènent les responsables politiques à réclamer leur assouplissement. Ces barrières ont pour effet direct, étant donné que les transporteurs doivent s'en accommoder, de faire grimper les coûts et pour effet indirect à plus long terme de mettre à mal la compétitivité et l'efficience du secteur logistique et, par voie de conséquence, d'éroder la productivité dans la région de l'ALENA.

### *Cas de l'Union Européenne*

La création d'une politique commune des transports est un objectif explicite du Traité de Rome, parce qu'il était à l'époque évident qu'après la suppression des droits de douane et l'harmonisation des normes applicables aux produits, le manque de coordination des systèmes nationaux de transport allait entraver gravement les échanges.

La création d'un système européen intégré de transport obligeait à progresser sur trois fronts, à savoir ceux de l'interopérabilité, de la liberté d'accès au marché et de l'interconnexion. L'interopérabilité postule l'harmonisation des normes techniques (allant de l'écartement des voies de chemin de fer jusqu'aux protocoles de contrôle du trafic aérien) ainsi que des règles applicables aux fournisseurs de services (notamment celles qui limitent le poids et les dimensions des palettes transportables par air).

La liberté d'accès au marché implique l'octroi aux fournisseurs de services de transport du droit d'exercer leur activité en dehors de leur pays d'origine, c'est-à-dire le droit d'effectuer du cabotage. L'interconnexion fait référence à la fusion de réseaux de transport conçus pour satisfaire des besoins et atteindre des objectifs nationaux en un réseau commun.

Malgré ce catalogue de bonnes intentions, l'intégration des transports a été jadis considérée comme un des échecs évidents de l'Union Européenne (Button, 1993 ; McCormick, 1999 ; Commission Européenne, 1999). Jusque pendant les années 90, l'intégration n'avait en fait guère progressé et les réglementations dominantes étaient nationales plutôt que communautaires. Au nombre des problèmes se rangeaient les régimes très restrictifs d'accès au marché du transport aérien qui maintenaient les tarifs intracommunautaires à des niveaux anormalement élevés, les diverses dispositions qui ralentissaient et renchérisaient les transports internationaux de marchandises par route et la lenteur de l'intégration des réseaux.

La lenteur de l'intégration de la gouvernance des transports a des causes multiples, mais est imputable surtout au comportement d'États habitués à exercer leur tutelle sur les transports et réticents à transférer leurs pouvoirs à l'Union Européenne. Quasi tous les États étaient ainsi propriétaires de grands fournisseurs de services de transport, notamment de compagnies aériennes et de chemins de fer, et avaient donc intérêt à préserver leurs pouvoirs monopolistiques intérieurs. Il s'y ajoute que la politique des transports était souvent utilisée comme moyen d'atteindre des objectifs économiques nationaux. Le rôle joué par les niveaux de pouvoir subordonnés dans la mise en œuvre de la politique des transports (un rôle plus grand que dans celle par exemple de la politique agricole) complique encore davantage l'intégration.

Des groupes privés représentatifs des grands consommateurs de services de transport ont fait avancer la politique des transports en traînant la Commission devant la Cour de Justice des Communautés Européennes pour non-respect des obligations formulées dans le Traité de Rome. L'action engagée devant la Cour portait spécialement sur les restrictions à l'accès aux marchés du cabotage et du transport aérien, mais ont débouché sur un large réexamen et une réforme substantielle de la politique des transports.

### **3.3. Réforme du système de gouvernance des flux physiques**

#### *Cas de l'ALENA*

Les flux interrégionaux de marchandises sont régis par une multitude de règles et de normes techniques portant notamment sur les poids et dimensions des véhicules routiers, les dimensions, poids et autres caractéristiques techniques des locomotives et du matériel roulant des chemins de fer, l'âge, la langue, les licences et la santé des exploitants de véhicules, les signaux routiers, la sécurité des véhicules et le transport de marchandises dangereuses.

Les trois pays parties à l'ALENA ont dans tous ces domaines adopté des règles, normes et procédures quelque peu divergentes qui ont, en évoluant au fil des années, fait augmenter le coûts des transports internationaux de marchandises. Les dissemblances des règles relatives aux poids et dimensions des véhicules routiers (règles adoptées pour réduire les risques inhérents aux trafics hétérogènes et prévenir l'usure accélérée des infrastructures routières causée par les poids lourds en surcharge) en sont un bon exemple.

Ces règles accusent malheureusement des différences importantes chez les trois partenaires de l'ALENA. Même le paramètre le plus fondamental, en l'occurrence le poids total en charge, ne fait pas l'unanimité. Le Tableau 3 montre que ce poids total en charge est, pour tous les poids lourds, limité à 36 288 kilogrammes (80 000 livres) aux États-Unis, mais que le Mexique et le Canada placent la barre plus haut pour toutes les catégories de véhicules et un peu plus haut encore pour ceux qui ont plus des 5 essieux habituels. Cette divergence s'explique pour l'essentiel par la prudence dont l'administration américaine fait preuve dans le calcul de la force portante maximale des ponts.

Tableau 3. **Poids total en charge autorisé dans les pays de l'ALENA (en kilos)**

Type de véhicule	États-Unis	Canada *	Mexique
Véhicule articulé (5 essieux)	36 288	39 500 - 41 500	44 000
Véhicule articulé (6 essieux)	36 288	46 500 - 53 000	48 500
Train routier à 2 remorques (6 essieux)	36 288	47 600 - 43 500	47 500
* les maxima varient selon les provinces			

Source : Sous-comité des normes des transports terrestres de l'Accord de libre-échange Nord-américain, octobre 1997.

D'autres aberrations, dont l'obligation qu'ont certaines entreprises de transport canadiennes d'avoir deux flottes différentes pour les transports intérieurs et les transports à destination des États-Unis : a) peuvent renchérir considérablement le transport international ; et b) impliquent une multiplication des contrôles frontaliers qui ralentissent et renchérissent les opérations effectuées à la frontière.

L'ALENA a créé un sous-comité des normes des transports terrestres qu'elle a chargé d'harmoniser toutes les règles techniques énumérées ci-dessus. Des progrès significatifs ont déjà été accomplis dans le domaine de l'harmonisation des règles applicables aux exploitants de véhicules ainsi que de la signalisation routière. Le Canada et les États-Unis échangent des volumes considérables de marchandises depuis des décennies et les Gouvernements des deux pays ont élaboré ensemble des procédures relativement efficaces de franchissement des frontières. La traversée de la frontière entre les États-Unis et le Mexique prend par contre beaucoup de temps et beaucoup de camions mexicains sont contraints de rebrousser chemin, parce qu'ils violent diverses réglementations américaines.

La situation reste largement perfectible, mais les progrès accomplis dans l'application des nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent d'accélérer le franchissement des frontières en éliminant une bonne partie de la paperasserie, en lisant à distance les données d'identification des véhicules et de leur cargaison et en contrôlant la masse, la longueur, la hauteur et la largeur des véhicules sans les arrêter. Il est par ailleurs possible d'utiliser des bases de données informatisées pour identifier les véhicules et les conducteurs déjà trouvés en infraction et concentrer sur eux l'effort de contrôle.

#### *Cas de l'Union Européenne*

Des nouvelles dispositions importantes ont été arrêtées entre 1987 et 1992 dans le domaine du transport par air, par mer, par route, par chemin de fer et par voie navigable. La plupart de ces dispositions concernent l'accès au marché, l'interopérabilité et les conditions de travail des travailleurs

du secteur des transports. Au cours des années 90, la Commission a commencé à s'intéresser davantage aux questions d'interconnexion. Un Livre Blanc de 1993 sur la croissance, la compétitivité et l'emploi mettait l'accent sur des modifications des systèmes de production, des méthodes d'organisation du travail et des habitudes de consommation qui avaient déjà été adoptées en Amérique du Nord et en Asie. La fragmentation économique et le traditionalisme des entreprises européennes ont, en les rendant inaptes à gérer des chaînes de valeurs complexes et à créer des petites entreprises novatrices, placé l'Union Européenne dans une position concurrentielle difficile vis-à-vis des autres grandes régions de production.

Réaffirmant un objectif déjà intégré dans le Traité de 1992 instituant l'Union Européenne, le Livre Blanc appelle au développement de réseaux transeuropéens intégrés et complémentaires de transport, d'information et d'échange d'énergie. Ce Livre Blanc a débouché sur le lancement, en 1994, d'un vaste programme d'infrastructures destiné à combler les lacunes des réseaux européens de transport existants.

Le coût total du comblement en 15 ans des lacunes des réseaux de transport et d'énergie a été estimé à plus de 400 milliards d'euros, dont une petite partie seulement serait financée par l'Union Européenne. Un programme d'évaluation des projets sur la base de leur contribution à la réalisation des réseaux transeuropéens a retenu un nombre limité de projets que l'Union Européenne allait soutenir à hauteur de 10 pour cent de leur coût total. (Cette politique contraste avec celle qui avait jusque là laissé à la Direction générale des transports le soin de répartir des moyens financiers limités entre un grand nombre de projets présentés par les États membres (Kinnock, 1995)). Le soutien financier se présente sous la forme d'un cofinancement des études de faisabilité, de garanties d'emprunts, de bonifications d'intérêts et, dans quelques rares cas, d'aides directes à l'investissement. Les 90 autres pour cent doivent venir des États membres et du secteur privé dans le cadre de partenariats public/privé.

Ce que l'Union Européenne a fait pour créer un système intégré de transport est riche d'enseignements précieux pour les autres grands ensembles commerciaux. L'Union Européenne a réalisé des avancées, telles que l'élimination des contrôles aux frontières et la libéralisation totale des droits de cabotage pour certaines catégories de services, que l'ALENA pourrait ne pas avoir égalé avant plusieurs décennies. Le processus a toutefois été malaisé et reste encore très incomplet après près de 50 ans. Il importe de retenir de tout ceci que les États membres ont grand intérêt à préserver la fragmentation des infrastructures et du cadre réglementaire des transports et, en outre, que la politique des transports est un instrument de réalisation d'objectifs économiques nationaux qu'ils ne se laisseront pas facilement enlever.

La seconde leçon qui s'impose est qu'une intégration poussée requiert l'existence d'institutions supranationales puissantes. La Cour de Justice des Communautés Européennes a joué un rôle déterminant dans la dissolution de prérogatives nationales qui avait fait obstacle pendant 30 ans à la mise en place d'une politique commune des transports. Il n'existe pas d'institution judiciaire aussi puissante ailleurs dans le monde, notamment pas en Amérique du Nord.

L'Union Européenne a aujourd'hui réussi à réduire nettement les coûts de transport en améliorant les infrastructures matérielles et, ce qui est sans doute plus important encore, en faisant évoluer les institutions (infrastructures immatérielles). A la suite de cette réduction des coûts, la congestion et la pollution sont en train de devenir des problèmes de plus en plus épineux dans les 15 États membres. L'Union Européenne a adopté une politique de tarification des infrastructures (principalement routières) et de redynamisation des infrastructures (notamment ferroviaires) sous-utilisées

(Commission Européenne, 2001). Par ailleurs, l'intégration des réseaux de transport des nouveaux États membres est un défi qui ne pourra être relevé sans amélioration et réforme constantes des transports au cours des prochaines décennies.

#### 4. CONCLUSIONS

L'histoire des quelque 100 dernières années incite à jeter un regard à la fois optimiste et pessimiste sur la capacité de contribution des infrastructures et de la politique des transports à l'intégration et à la croissance économique régionale. Il peut être optimiste, parce que les infrastructures de transport ont prouvé qu'elles pouvaient transformer des grandes économies régionales en faisant bien davantage que simplement diminuer les coûts. L'amélioration de la circulation des personnes et des biens a fait progresser les échanges et réaliser des économies d'agglomération, de coordination et d'innovation (à des degrés divers). Il peut aussi être pessimiste parce que les mutations institutionnelles, en l'occurrence la création d'institutions nouvelles et l'élimination des anciennes, nécessaires pour cueillir tous les fruits de l'amélioration de la mobilité et de la connectivité constituent une tâche énorme pour les autorités nationales et supranationales. L'expérience des États-Unis et de l'Union Européenne donne à penser qu'il pourrait être plus simple de créer des nouvelles institutions de toutes pièces que de réformer des institutions existantes, surtout si l'intégration économique doit être internationale, comme les progrès de la mondialisation le demandent. L'intégration des systèmes de transport de régions telles que l'Europe orientale, le Proche-Orient, l'Afrique, le Sud de l'Asie et l'Asie centrale va exiger des niveaux de coopération intergouvernementale et de souplesse institutionnelle rarement atteints dans le passé.

## NOTES

1. En l'an 1075 de notre ère, des entreprises minières, des ateliers métallurgiques et des chantiers navals occupaient des centaines et souvent même des milliers d'ouvriers pour approvisionner de vastes marchés intérieurs par le biais d'un réseau de voies navigables. Les Chinois utilisaient le charbon pour produire de la fonte, produisaient de l'acier par un procédé Bessemer, avaient des métiers à filer mus par la force hydraulique, avaient inventé l'imprimerie et la poudre à canon, avaient généralisé l'usage de l'argent et avaient imaginé des effets négociables facilitant les grandes transactions à longue distance. Ils avaient également mis en place un ensemble complexe de marchés articulés allant des marchés de village aux grands marchés urbains (Kelly, 1997).
2. Les États de la côte Atlantique ont ainsi vu leur part de la valeur de la production nationale de farine revenir de 57 pour cent en 1850 à 39 pour cent en 1860.
3. La construction des chemins de fer constitue, par l'ouverture du grand marché qu'elle offre à la sidérurgie et aux charbonnages qui l'alimentent, un bon exemple de développement mutuellement renforçateur de plusieurs secteurs. Les chemins de fer absorbaient la moitié de l'acier laminé aux États-Unis et 75 pour cent de l'acier produit dans le pays était transformé en rails jusqu'en 1889-1890. Les chemins de fer ont été les premiers à générer une demande suffisamment forte pour autoriser l'adoption de méthodes de production de masse capables d'augmenter la productivité (Chandler, 1965, p. 22).
4. Les analyses économiques ont révélé que la réglementation des prix et de l'accès est porteuse d'inefficience, parce qu'elle crée un cercle vicieux de prix artificiellement élevés, de concurrence acharnée en matière de qualité du service et de pertes dues à la hausse des coûts (Douglas et Miller, 1974). Trois types de distorsions d'origine réglementaire se sont révélées coûteuses : 1) les tarifs de la route et du rail coûtaient à l'économie, parce qu'ils étaient supérieurs aux coûts marginaux, 1 milliard de dollars par an (Winston, 1985) ; 2) la réglementation des conditions d'entrée et de sortie coûtait cher aux transporteurs, très cher même puisque l'interdiction de fermeture de lignes déficitaires imposait aux chemins de fer des coûts de production inutiles de 2.5 milliards de dollars par an (Winston, 1985) ; et 3) la prohibition du cabotage, la désignation des itinéraires et d'autres contraintes de ce genre étaient cause d'une inefficience X de plusieurs milliards de dollars (Winston *et al.*, 1990) et étaient en outre préjudiciables à l'amélioration de la productivité, au progrès technique et à la qualité du service.

5. Les dispositions qui régissent les transports effectués dans les eaux américaines continuent également à entraver sérieusement le cabotage. La loi Jones de 1920 limite les possibilités de participation des compagnies étrangères aux transports côtiers américains. Cette loi, motivée par la nécessaire préservation d'une marine marchande suffisamment forte pour les besoins de la défense des États-Unis, réserve le trafic de cabotage aux navires construits et immatriculés aux États-Unis appartenant à des Américains et dont les équipages sont en majorité américains. Les compagnies maritimes et d'autres acteurs américains ont exclu ces règles du champ d'application du GATT et de l'ALENA. La loi Jones permet aux compagnies américaines de pratiquer des prix largement supérieurs aux prix mondiaux comparables et opère donc un transfert massif des utilisateurs américains des transports maritimes vers les compagnies maritimes américaines, un transfert dont une étude récente de la loi Jones a chiffré le coût en termes de prospérité à quelque 3 milliards pour 1989 (Francois *et al.*, 1996).

## BIBLIOGRAPHIE

Aschauer D.A., 1989, "*Is Public Expenditure Productive?*", *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, pp. 177-200.

Aschauer D.A., 1990, "*Highway Capacity and Economic Growth*", *Economic Perspectives*, septembre/octobre, 14-24.

Broda Christian et Weinstein David, 2004, *Globalization and the Gains from Variety*, Federal Reserve Bank of New York, Staff Report 180.

Button Kenneth, 1993, *The Future of European Transport* in Roland Thord (ed.) *The Future of Transportation and Communication : Visions and Perspectives from Europe, Japan, and the USA*, Berlin, Springer Verlag.

Canning David et Bennathan Esra, 2001, *The Social Rate of Return on Infrastructure Investments*, projet de recherche de la Banque Mondiale sur "Infrastructure and Growth : A Multicountry Panel Study", 48 pages.

Chandler Alfred D., 1965, *The Railroads, the Nation's First Business*, Harcourt, Brace & World Inc., New York.

Ciccone A. et Hall R. E., 1996, "*Productivity and Density of Economic Activity*", *American Economic Review*, 86 : 54-70.

Commission Européenne, 1993, Livre Blanc "*Croissance, compétitivité et emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le 21ème siècle*".

Commission Européenne, 2001, Livre Blanc "*La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*".

Commission Européenne, 1998, "*La politique commune des transports - Mobilité durable : perspectives pour l'avenir*", Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Économique et Social et au Comité des Régions

COP (Commission des brevets), 1854, *Report on Agriculture for 1853*, House Exec. Doc n° 39, 33<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>e</sup> session, Washington D. C., pp. 103-53.

Digit A. et Stiglitz J. E., 1977, "*Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity*", *American Economic Review*, 67(3) : 297-308.

Elhance A. P. et Lakshmanan T. R. , 1988, "*Infrastructure - Production System Dynamics in National and Regional Systems : An Econometric Study of the Indian Economy*", *Regional Science and Urban Economics*, 18, 513-31.

Findlay Ronald, 1995, *Factor Proportions, Trade and Growth*, Cambridge MA : MIT Press.

Fishlow Albert, 1965, *American Railroads and the Transformation of the Ante-bellum Economy*, Harvard University Press : Cambridge MA.

Fujita M., Krugman Paul et Venables A. J., 1999, *The Spatial Economy*, MIT Press, Cambridge MA.

Haughwaut A. F., 1998, "Aggregate Production Functions, Interregional Equilibrium and the Measurement of Infrastructure Productivity", *Journal of Urban Economics*, 44 : 216-227.

Hirschman A., 1958, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.

Jacobs Jane, 1969, *The Economies of Cities*, New York, Random House.

Jenks L. H., 1944, "Railroads as an Economic Force", *Journal of Economic History*, IV, 1-20.

Johnsson B. et Karlsson C., 1994, "Transportation Infrastructure for the Mälars Region", *Regional Studies*, 28, 169-185.

Kelly Morgan, 1997, "The Dynamics of Smithian Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 939-64.

Kim Sukko et Margo Robert A. , 2003, "Historical Perspectives in U.S. Economic Geography" in *Handbook of Regional and Urban Economics*, (ed.) Vernon Henderson et Jacques-François Thisse, volume 4, New York, North Holland.

Kinnock Neil (1995), *The Private Sector's Role in Development of TENs*, discours prononcé devant la conférence organisée par la Banque Européenne d'Investissement le 18 mai à Amsterdam.

Krugman Paul R., 1979, "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade", *American Economic Review*, 70 : 950-59.

Krugman Paul R. , 1979, *Geography and Trade*, IT Press, Cambridge, MA.

Lakshmanan T. R., 1989, "Infrastructure and Economic Transformation" in A. Anderson, D. F. Batten, B. Johansson et P. Nijkamp, eds., *Advances in Spatial Theory and Dynamics*, North Holland, Amsterdam, pp. 241-61.

Lakshmanan T. R. et Anderson William P., 1999, "Trade and Transport Integration : Lessons from the North American Experience", rapport présenté au séminaire "Transport and Trade Facilitation" organisé par la Banque Mondiale et ESCAP à Bangkok en avril 1999.

Lakshmanan T. R., Subramanian U., Anderson W. et Leautier F., 2001, "Integration of Transport and Trade Facilitation, Selected Regional Case Studies", Banque Mondiale, Washington D. C.

Lakshmanan T. R. et Anderson William P., 2002, "*Transportation Infrastructure, Freight Services Sector, and Economic Growth*", Livre Blanc rédigé pour le Ministère américain des Transports, Administration fédérale des routes.

Lucas R. E., 1988, "*On the mechanics of economic development*", *Journal of Monetary Economics*, 22(1) : 3-42 ;

McCormick John, 1999, *Understanding the European Union*, New York, St Martins Press.

Mera K., 1973, "*Regional Production Functions and Social Overhead Capital : an Analysis of the Japanese Case*", *Regional and Urban Economics*, vol. 3, pp. 157-86.

Mera K., 1975, *Income Distribution and Economic Development*, University of Tokyo Press, Tokyo.

Morrison Steven A. et Clifford Winston, 1997, "*Regulatory Reform of U. S. Intercity Transportation*", document de travail, Brookings Institution, Washington D. C.

Myrdal Gunnar, 1957, "*Economic Theory and Underdeveloped Regions*", Londres, Duckworth.

Nadiri Ishaq M. et Mamuneas T. P., 1996, *Constitution of Highway Capital to Industry and National Productivity Groups*, rapport rédigé pour FHWA, Office of Policy Development.

North Douglass C., 1991, *The Economic Growth of the United States, 1790-1860*, Enflewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.

Pred A., 1996, *The Spatial Dynamics of U. S. Urban - Industrial Growth*, Cambridge, MIT Press.

Romer P. M., 1990, "*Endogenous Technological Change*", *Journal of Political Economy*, 98(5) partie 2 : 71-102.

SACTRA (Comité consultatif permanent pour l'évaluation des camions et des routes), 1999, *Transport and the Economy*, Royaume-Uni, Ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, Londres.

Schumpeter Joseph A., 1939, *Business Cycles*, New York.

U. S. Census (Bureau américain du recensement), 1863, "*Influence of Railroads on Agriculture*", *Census of 1860, Agriculture*, Washington D. C., pp. clxv-clxix

Venables Anthony J. et Gasiorek Michael, *Welfare Implications of Transport Improvements in the Presence of Market Failure*, rapport présenté à la commission permanente d'évaluation des routes, Londres, Ministère de l'environnement, des transports et des régions.

Weber Max, 1927, *General Economic History*, New York : Greenbeg, p. 297.

Wigran R., 1984, "*Productivity and Infrastructure : an Empirical Study of Swedish Manufacturing Industries and their Dependence on Regional Production Milieu*" in *Economic Faces of the Building Sector* (eds.) F. Snickars, B. Johansson et T. R. Lakshmanan, Swedish Building Institute, Stockholm.



**STRUCTURE DU MARCHÉ DES TRANSPORTS  
ET INCIDENCE DE LA LIBÉRATION**

**Joseph F. FRANCOIS**  
**Tinbergen Institute et CEPR**  
**PAYS-BAS**

**et**

**Ian WOOTON**  
**Université de Strathclyde et CEPR**  
**ROYAUME-UNI**



## SOMMAIRE

1. INTRODUCTION .....	81
2. MODÈLE THÉORIQUE.....	81
2.1. Modèle de base.....	82
2.2. Effets de l'intensification de la concurrence .....	84
2.3. Effets positifs de la libéralisation des échanges .....	84
3. ANALYSE FACTORIELLE DES STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES .....	85
4. CONCLUSION .....	87
NOTES .....	88
BIBLIOGRAPHIE.....	90
TABLEAUX ET FIGURES .....	91

Glasgow, mars 2005



## 1. INTRODUCTION

Le rapport analyse les interactions de la structure du secteur des transports avec les échanges internationaux avant de s'intéresser aux implications de la libéralisation du marché des transports ainsi qu'aux interactions entre la libéralisation des échanges et la structure de ce marché. L'analyse s'appuie sur des données empiriques relatives à la concurrence qui s'exerce dans les modes de transport dans les pays de l'OCDE.

Le rapport traite du commerce des services de transport international, mais l'analyse est à la base également valable pour toute la chaîne des services nécessaires à la réalisation des transactions qui transforment les exportations en importations à la frontière. Il se divise en deux parties. La première propose un modèle analytique qui illustre quelques-unes des grandes questions soulevées par la libéralisation du commerce des services de transport, en l'occurrence l'impact sur non seulement les profits des entreprises de transport, mais aussi le volume des échanges de biens et les gains que les États en tirent. La deuxième partie complète l'analyse par quelques données empiriques relatives à la concurrence qui s'exerce (ou ne s'exerce pas) dans différents modes de transport dans plusieurs pays. Les chiffres servent à indiquer où les imperfections de cette concurrence ont les effets les plus marqués.

## 2. MODELE THÉORIQUE

Le modèle analytique, intentionnellement très simple, des échanges incorporant les coûts de transport vise à illustrer les mécanismes mis en branle quand les échanges internationaux requièrent les services d'un secteur intermédiaire tel que le transport par route, par air ou par chemin de fer. Le mode de transport auquel il est fait appel peut être ou ne pas être parfaitement concurrentiel. Plus la concurrence est imparfaite, plus est grand l'impact des transports sur les producteurs et les consommateurs.

Le cadre mis au point a des implications pratiques intéressantes. Il montre, par exemple, que les ententes entre transporteurs peuvent servir à manipuler les termes de l'échange là où d'autres moyens ne peuvent être utilisés. Un secteur des transports où la concurrence est imparfaite peut, surtout si les choses y vont jusqu'à la collusion, récupérer en partie les avantages procurés en matière d'accès au marché par une réduction multilatérale des droits de douane. La rente serait alors partagée entre les ententes entre transporteurs et le pays importateur. Si ces ententes sont des entreprises nationales, la récupération est complète.

Ce qui peut se dire de la concurrence est en fait valable pour toute la chaîne logistique. Tous les dysfonctionnements de la concurrence émaillant la chaîne des services qui facilitent les échanges peuvent avoir des conséquences de ce genre. Elles peuvent en effet, si elles ne sont pas causées par les opérations mêmes de transport, procéder d'une gestion corrompue des ports ou d'une monopolisation de la manutention ou du chargement.

## 2.1. Modèle de base

Bon nombre des ouvrages qui étudient le couple échanges/transport se focalisent sur les structures d'équilibre général des échanges et l'unicité de l'équilibre (cf. Wegge, 1993). Étant donné qu'il s'agit ici de structure du marché, l'analyse peut gagner beaucoup en simplicité en se contentant d'un modèle d'équilibre partiel simplifié. Le modèle formel ainsi obtenu trace le cadre de l'analyse de l'équilibre, dans les cas où le secteur des transports occupe une position de force sur le marché.

Pour faire comprendre comment tout fonctionne, le modèle adopté se limite aux échanges internationaux d'un seul produit<sup>1</sup>. Les coûts de transport jouent un rôle de plus en plus important dans les études du commerce international et, surtout, dans l'analyse de la localisation des activités économiques associée à la "nouvelle géographie économique". Le traitement des transports est toutefois généralement simpliste en ce qu'ils sont souvent présentés sous la forme de coûts "iceberg" des échanges<sup>2</sup>. Une telle approche postule, implicitement, l'existence d'un secteur des transports parfaitement concurrentiel et ne sert à rien dans le cas présent. Il faut au contraire spécifier un secteur intermédiaire ("transport" ou "acheminement") dont le prix est déterminé de façon endogène et peut différer des coûts effectivement supportés par le secteur des transports<sup>3</sup>. Il est ainsi possible d'examiner l'incidence de la structure du marché sur le volume des échanges et de donner aux gouvernants l'occasion d'intervenir sur le marché de ces services intermédiaires.

Dans ce cadre, l'accent est mis sur les échanges d'un bien produit dans un pays exportateur donné et expédié ensuite, au prix d'un coût réel, vers le marché d'importation où il est vendu. La quantité du bien exporté est représentée par la lettre  $q$ . Afin de concentrer l'attention sur le secteur intermédiaire, c'est-à-dire les transports, les producteurs du bien sont dits être des petites entreprises parfaitement concurrentielles établies dans un ou plusieurs pays. La courbe de l'offre de produits d'exportation est censée être linéaire en prix à la production  $p_p$ <sup>4</sup> :

$$p_p = a + bq \tag{1}$$

Les transporteurs assurent le service de la transformation des exportations en importations au port. Ce service est fourni au prix  $\sigma$  (marge du transporteur égale, pour l'essentiel, à la différence entre les prix FOB et CAF) qui varie en fonction de l'état de la concurrence dans le secteur des transports<sup>5</sup>. Le secteur des transports est dit par hypothèse imparfaitement concurrentiel et se compose de  $n$  entreprises identiques concurrentes soucieuses de maximiser leur profit. Les transporteurs disposent de grandes flottes de véhicules et d'un réseau étendu de liaisons. Ils en "prélèvent" une certaine quantité pour assurer le service en cause et se livrent donc une concurrence quantitative.

Les consommateurs sur le marché étranger ont une fonction linéaire inverse de la demande pour les importations qui établit entre le prix  $p_c$  qui leur est demandé et la quantité  $q$  échangée le rapport suivant :

$$p_c = x - yq \tag{2}$$

Comme le bien doit franchir une barrière à l'importation qui se présente sous la forme d'un droit *ad valorem*  $t^6$ , le prix payé par le consommateur final excède le prix perçu par les producteurs, parce que celui-ci est majoré de la marge du transporteur et du droit de douane de sorte que  $p_c = (1 + t)(p_p + \sigma)$ . Au départ de cette équation, la marge du transporteur peut s'exprimer comme suit :

$$\sigma = p_c / (1 + t) - p_p \quad (3)$$

Les recettes totales d'une entreprise représentative  $i$  produisant la quantité  $q_i$  peuvent s'écrire  $\sigma q_i$ . Les entreprises de transport sont censées être identiques et se comporter comme des concurrents dans un duopole de Cournot. L'introduction des équations (1), (2) et (3) dans le calcul des recettes totales permet d'exprimer la recette marginale perçue d'une entreprise sous la forme de :

$$MR_i = \frac{x}{1+t} - a - \frac{(1+s)[(1+t)b+y]}{s(1+t)} q_i \quad (4)$$

dans laquelle  $s \equiv 1/n$  représente la part de marché de chacune des entreprises de transport. Les coûts réels du transport (assurance et taux de fret) étant supposés constants, le coût marginal du transport est égal à<sup>7</sup> :

$$MC = c \quad (5)$$

La résolution des équations (4) et (5) donne la quantité d'équilibre du produit fourni :

$$q = \frac{x - (a+c)(1+t)}{[b(1+t) + y](1+s)} \quad (6)$$

tandis que la marge d'équilibre du transporteur peut s'écrire<sup>8</sup> :

$$\sigma = \frac{xs + (1+t)(c - as)}{(1+t)(1+s)} \quad (7)$$

Il s'en suit que pour les consommateurs et les producteurs, le prix du bien est respectivement égal à :

$$p_c = \frac{x[b(1+t)(1+s) + ys] + y(a+c)(1+t)}{[b(1+t) + y](1+s)}$$

$$p_p = \frac{b[(as - c)(1+t) + x] + ay(1+s)}{[b(1+t) + y](1+s)} \quad (8)$$

Si  $s = 1$ , le secteur des transports est monopolistique. A mesure que  $s$  diminue, la demande du bien perçue par les entreprises devient plus élastique et leur position de force s'affaiblit. Quand  $s$  est proche de zéro, chaque entreprise n'a plus qu'une part minuscule du marché et leur comportement devient presque parfaitement concurrentiel.

La puissance de marché d'une entreprise s'exprime sous deux formes différentes. L'entreprise fait, en premier lieu, payer par le consommateur un prix qui excède le coût marginal du transporteur. Le secteur des transports exerce son pouvoir par rapport aux consommateurs qui sont contraints de payer leurs importations plus cher, alors que l'offre du bien est au départ parfaitement concurrentielle. Il use, en second lieu, de son pouvoir de monopsonne à l'encontre des producteurs. La courbe montante de l'offre montre que le coût marginal de production du bien augmente. Les transporteurs limitent en conséquence le volume de leurs transports pour faire baisser le prix auquel ils doivent acheter le produit. Le secteur des transports agit donc des deux côtés du marché pour maximiser son profit, à savoir la marge du transporteur.

## 2.2. Effets de l'intensification de la concurrence

L'intensification de la concurrence peut se représenter par une augmentation du nombre  $n$  d'entreprises de transport (cette intensification de la concurrence peut procéder d'une libéralisation de la relation même ou d'autres maillons de la chaîne logistique dans le cadre de l'AGCS). Si  $n$  augmente, la part  $s$  de marché de chaque entreprise en place s'amenuise. Ces entreprises constateront que la demande qui s'exprime sur leur marché devient plus élastique et adopteront donc un comportement plus concurrentiel. Si, en revanche, le nombre d'entreprises diminue, le secteur gagnera en concentration et les entreprises restantes exploiteront le surcroît de pouvoir que l'élargissement de leur part de marché leur procure.

Il est évident que le nombre d'entreprises ne doit pas nécessairement changer. Au contraire,  $s$  peut être considéré comme un indicateur de l'intensité de la concurrence qui s'exerce sur le marché des transports. Dans ce cas, un recul de  $s$  traduit un renforcement de la concurrence (l'augmentation de  $n$  fait se rétrécir les parts de marché et rapproche la marge du transporteur du coût marginal). Cela pourrait se passer, si les entreprises de transport perdaient de leur capacité de maintenir les taux de fret à un niveau élevé ou si leurs activités venaient à tomber sous le coup des lois antitrust. Une augmentation de  $s$  indiquerait que le secteur exerce une plus forte influence sur le marché et que la collusion est de ce fait plus forte.

La Figure 1 illustre l'impact des variations de  $s$  sur les prix, les quantités et les profits. Elle montre que quand les entreprises du secteur cessent de se comporter en vrais concurrents pour s'entendre ou acquérir une position de monopole, les consommateurs paient de plus en plus cher et les volumes transportés diminuent. Comme les quantités demandées diminuent, le prix engrangé par les producteurs chute. L'écart (grisé) entre les prix à la production et à la consommation représente  $\sigma$ , la marge accaparée par les transporteurs. Il augmente régulièrement depuis zéro à mesure que la concentration du secteur s'accroît. Quand le secteur est concurrentiel, la marge du transporteur est égale à  $c$ , coût marginal du transport. La marge atteint son apogée quand la collusion est complète et que les transporteurs exploitent leur pouvoir de monopole à l'égard tant des producteurs que des consommateurs.

## 2.3. Effets positifs de la libéralisation des échanges

Quelle est l'incidence des droits de douane sur les échanges ? Si le secteur des transports est concurrentiel, la libéralisation des échanges profite aux consommateurs du pays d'importation et aux producteurs qui exportent. S'il est moins que parfaitement concurrentiel, les avantages générés par la libéralisation sont accaparés en partie par les entreprises de transport. La Figure 2 illustre les équilibres qui s'établissent à différents niveaux de droits de douane quand le secteur des transports est un duopole<sup>9</sup>.

La réduction des droits de douane s'accompagne d'une augmentation des quantités échangées, parce que le prix à la consommation diminue. Cette augmentation de la demande se traduit par une hausse du prix payé aux producteurs. Les avantages de la libéralisation des échanges ne se répercutent toutefois pas intégralement sur les producteurs et les consommateurs. Les entreprises de transport peuvent tirer avantage de cette libéralisation en remplaçant une partie des taxes prélevées sur les échanges (différence entre les prix à la production et à la consommation) par une augmentation monopolistique de leur marge. A mesure que les droits de douane diminuent, les entreprises de transport élargissent la marge qu'ils ajoutent à leurs coûts marginaux et augmentent progressivement leur profit.

Le Graphique de la Figure 3 illustre le rapport entre la concentration du secteur des transports, les barrières tarifaires et la marge optimale du transporteur. Il montre que cette marge est d'autant plus grande que la concentration du secteur est accentuée (ou que l'entente est étroite) et que les droits de douane sont réduits. La concurrence faiblit donc d'autant plus dans le secteur des transports que le régime des échanges est libéral. En d'autres termes, la facilitation de l'accès au marché entraînée par la réduction des droits de douane sur les marchés d'exportation est inversement proportionnelle à la puissance de marché du secteur commercial international ainsi que du secteur intérieur du commerce et de la distribution approvisionnant le marché d'exportation. Par ailleurs, les effets bénéfiques de mesures antérieures d'ouverture de l'accès au marché peuvent être annihilés par un renforcement ultérieur de la puissance de marché de ces secteurs. L'intensification de la concentration peut, si elle va de pair avec l'acquisition d'une plus grande puissance de marché, réduire à néant ou mettre à mal une ouverture antérieure de l'accès au marché des biens.

### 3. ANALYSE FACTORIELLE DES STRUCTURES RÉGLEMENTAIRES

Ce troisième chapitre analyse, au départ de la base de données de l'OCDE sur la réglementation, la structure de la concurrence qui s'exerce et les réglementations qui s'appliquent dans le secteur des transports à l'intérieur de l'OCDE, afin de réaliser une étude comparative de l'état de la réglementation dans ce secteur. Il s'appuie sur une analyse de la base de données internationale de l'OCDE sur la réglementation (2000) obtenue par analyse factorielle (Francois, 2005). La base de données de l'OCDE rassemble, pour chaque pays membre de l'OCDE, plus de 1 100 variables relatives aux réglementations nationales et sectorielles en vigueur sur le marché des produits. Elle contient notamment des données relatives au transport par route, au transport aérien international et intérieur et au transport par chemin de fer. Les données sont décrites en détail par Nicoletti, Scarpetta et Boylaud (1999). Les données intéressantes pour la présente étude datent des environs de 1998.

Quelques-unes seulement des 1 100 variables que contient la base de données concernent les transports. Beaucoup de pays membres n'ont en outre pas fourni les données qui leur sont demandées et beaucoup de variables défient toute quantification. Les variables relatives au transport se ramènent pour cette raison à celles qui figurent dans le Tableau 1, soit 18 variables groupées sous les rubriques concurrence intérieure, concurrence internationale, propriété publique et réglementation pour le transport aérien, 15 variables groupées sous les rubriques concurrence intérieure, propriété publique et réglementation pour le transport par route et 6 variables elles aussi groupées sous les rubriques concurrence intérieure, propriété publique et réglementation pour les chemins de fer.

Toutes les variables ont été classées sur une échelle de valeur allant de 0 à 6 (pour les variables muettes, "oui" équivaut généralement à 6 et "non" à 0) et pondérées sur la base du nombre de variables appartenant à un secteur/une catégorie. Ce classement signifie qu'une analyse factorielle débouche sur la fixation d'un jeu d'indices allant de 0 (régimes ouverts et concurrentiels avec réglementation minimale) à 6 (régimes plus réglementés avec concurrence faible ou nulle). Cela correspond plus ou moins au rôle de  $s$  dans l'analyse théorique où une part de marché réduite ( $s$  proche de zéro) est révélatrice d'un secteur des transports concurrentiel, tandis que des valeurs plus élevées ( $s$  proche de 1) correspondent à un secteur intermédiaire concentré et moins concurrentiel.

Les variables du Tableau 1 ont fait l'objet d'une analyse factorielle. L'analyse factorielle à variables multiples est une technique classique d'explication des liaisons observables entre des données réglementaires (Nicoletti *et al.*, 1999 ; Boylaud, 2000). Elle donne des facteurs qui sont des combinaisons linéaires des variables observées et qui identifient en théorie des variables latentes, c'est-à-dire des indicateurs cachés derrière les données observées. Cette approche permet, dans le présent contexte, de construire des indices des cadres réglementaires dans l'échantillon. Il faut pour cela procéder d'abord à une analyse factorielle des variables réglementaires groupées par secteur et type de réglementation. Les indicateurs ainsi obtenus pour le transport de marchandises par route, le transport aérien et les chemins de fer sont reproduits dans les Tableaux 2A, 2B et 2C.

Le Tableau 3 présente un autre ensemble d'indicateurs pour le secteur des transports au sens large. Ces indicateurs sont, comme ceux des Tableaux 2A, 2B et 2C, tirés d'une analyse factorielle des variables réglementaires. Tous les indicateurs sectoriels rassemblés dans les Tableaux évoqués ci-dessus ont été combinés pour obtenir un ensemble de facteurs utilisables pour bâtir l'indice agrégé. L'exercice permet de définir un ensemble d'indicateurs des règles de concurrence, des règles qui régissent la structure des entreprises, des obligations de service public et des interventions financières des pouvoirs publics ainsi qu'un indice global fondé sur les quatre indicateurs et agrégé en utilisant des pondérations des facteurs. Dans le cas présent, ces quatre facteurs expliquent quelque 90 pour cent de la variance de la variable réglementaire (puisqu'ils sont calculés au départ des indicateurs sectoriels). Pour l'indice global, l'indicateur le plus important est la concurrence et la réglementation des prix (37.4 pour cent), suivi par les règles qui régissent la structure des entreprises (23.2 pour cent), les obligations de service public et la réglementation de l'accès des consommateurs (22.5 pour cent) et, enfin, la propriété publique et les sauvetages financiers par les services publics (16.9 pour cent).

Les indicateurs donnés dans les Tableaux sont traduits en Graphiques dans les Figures 4 à 6. La Figure 4 illustre le niveau auquel la concurrence et la réglementation se situent dans les principaux modes de transport dans les pays de l'OCDE. Il en ressort que le transport aérien est partout moins assujéti aux règles du marché que la route et les chemins de fer et que le niveau varie considérablement à l'intérieur d'un seul et même mode de transport tel que la route. Il s'en suit, compte tenu de ce qui précède, que les avantages procurés par des ouvertures "identiques" de l'accès au marché varient également d'un pays membre de l'OCDE à l'autre au gré de ces variations sectorielles. La raison en est que ces secteurs facilitent cet accès aux consommateurs intermédiaires et finaux que les mesures d'ouverture du marché améliorent.

La Figure 5 illustre la même réalité sous un angle différent, celui des indices réglementaires agrégés. Ces indices sont calculés sur la base des pondérations données dans le Tableau 3. La Figure montre que la variation des indices des pays membres de l'OCDE est dictée par la variation des indices sous-jacents. Le Canada est ainsi comparable aux États-Unis sur le plan des obligations de service public et de la propriété publique, mais les deux pays diffèrent nettement quand il s'agit de concurrence et de réglementation des prix. L'Union Européenne voit également se côtoyer des régimes très différents en matière de concurrence, de réglementation des prix, de propriété publique et de sauvetage financier par les pouvoirs publics.

Dans le présent contexte, c'est le degré de concurrence et de réglementation des prix qui présente le plus d'importance. Il convient en particulier de se demander, en prenant comme toile de fond les réflexions développées ci-dessus au sujet de l'importance de la concurrence dans le secteur, si ce degré varie d'un pays membre de l'OCDE et d'un secteur à l'autre. La Figure 6 répond à cette question en reliant par des courbes les indices de la concurrence et de la réglementation des prix de tous les pays membres de l'OCDE et de tous les secteurs composant l'échantillon. Ces courbes mettent non seulement des variations substantielles, mais aussi quelques particularités en lumière. En effet, elles montrent que la concurrence est relativement faible dans tous les modes de transport en Suisse, mais active dans le transport par route en Turquie, tandis que la concurrence par les prix est moindre dans le transport par air et par chemin de fer. Elles révèlent aussi que tous les modes de transport sont assez concurrentiels au Canada et aux États-Unis de même qu'au Mexique, sauf pour la route<sup>10</sup>, que la Grèce semble bien avoir le régime le moins propice à la concurrence par les prix dans le transport par route et que plusieurs pays peuvent prétendre au même titre pour le transport par chemin de fer.

Des études récentes du secteur de la distribution (Francois et Wooton, 2005) ont appris que de telles variations de l'intensité de la concurrence peuvent avoir un impact considérable sur le volume des échanges internationaux. Il semble donc, compte tenu de l'analyse et de l'hétérogénéité des régimes évoquée ci-dessus, que le régime d'accès au marché devrait également interagir avec les variations mises en lumière dans la Figure 6, surtout s'il s'agit d'échanges entre membres d'une zone de libre-échange (telle que l'ALENA et l'Union Européenne). Il semblerait donc logique d'approfondir ce champ de recherche en analysant dans le détail les interactions entre les échanges bilatéraux et ces mesures de concurrence par les prix.

#### 4. CONCLUSION

Le présent rapport avait pour objectif d'examiner le rôle joué par la structure des marchés de transport dans la répartition des bénéfices des échanges et des avantages de leur libéralisation. Il montre que la présence d'un intermédiaire imparfaitement concurrentiel peut avoir des répercussions profondes sur les courants d'échanges et la répartition des bénéfices des échanges. La libéralisation des échanges ne peut, sans déréglementation des transports, dégager le surcroît d'avantages qu'il serait possible autrement d'imaginer, parce que les entreprises de transport en accapareront une partie.

L'analyse théorique amène à envisager l'existence d'un lien entre la concurrence dans le secteur des services et les échanges de marchandises. Un secteur intérieur des services imparfaitement concurrentiel peut, du moins en théorie, entraver effectivement les importations. Les données réglementaires tendent quant à elles à démontrer que dans le secteur des transports, la concurrence par les prix varie considérablement d'un pays membre de l'OCDE à l'autre. Il semble, cela étant, nécessaire d'approfondir l'étude des interrelations entre les régimes de transport, le commerce des services de transport, la structure des échanges de biens et les bénéfices tirés de ces échanges.

## NOTES

1. L'analyse se fonde sur des publications antérieures de Francois et Wooton (2001 et 2005) qui traitent de l'impact des conférences maritimes et de la concurrence dans les secteurs nationaux de la distribution sur les échanges ainsi que des effets de la libéralisation suscitée par le GATT et l'AGCS.
2. Dans cette hypothèse, une fraction du produit fini "fond" entre la production et la livraison. La fraction qui fond est d'autant plus grande que les coûts de transport sont élevés et les producteurs sont contraints d'augmenter les quantités produites pour fournir aux consommateurs toutes les unités du produit.
3. Il n'y a qu'un seul stade intermédiaire dans cet exemple, mais l'analyse peut en constituer toute une chaîne.
4. Les courbes de l'offre et de la demande sont dites être linéaires par souci de simplification. Les résultats seraient identiques, en termes qualitatifs, si cette linéarité était quelque peu assouplie.
5. Il convient de souligner que les coûts sont ceux de la transformation complète des exportations en importations et incluent donc la marge du transporteur pour les trajets tant de sortie que d'entrée. Il est évident que la marge pourrait techniquement être partagée entre ces deux trajets, mais elle est globalisée pour les besoins de l'analyse.
6. Brander et Spencer (1984) s'appliquent à déterminer ce qu'un pays importateur peut faire de mieux pour limiter les échanges avec un fournisseur imparfaitement concurrentiel. Ils montrent qu'il peut, selon l'état de la demande, soit prélever des droits de douanes, soit verser des subventions. Ils estiment que si la demande est linéaire (cas envisagé dans le modèle de la présente étude), le droit de douane positif est la solution la meilleure, mais l'optimum change si la configuration de la demande est autre. Leur modèle est bâti sur l'hypothèse de coûts marginaux constants pour le fournisseur. Étant donné que la présente étude pose par contre en hypothèse que les coûts d'opportunité des exportations augmentent, le droit de douane devient l'instrument le plus approprié pour une gamme de cas plus large que celle du modèle de Brander et Spencer. Quoi qu'il en soit, l'intention n'est pas ici de redécouvrir les interactions stratégiques optimales entre des grands acteurs, mais d'analyser l'impact que peut avoir sur le marché une réduction exogène des droits de douane entraînée par un cycle de libéralisation des échanges.
7. Il n'est pas tenu compte d'une variation de ces coûts réels du transport, parce que l'analyse porte sur l'augmentation de la marge que les entreprises de transport peuvent se permettre quand elles sont en position de force sur le marché.

8. Cette marge du transporteur représente en fait la "meilleure réponse" des transporteurs aux droits d'entrée.
9. Les chiffres sont qualitativement très similaires pour d'autres nombres d'entreprises de transport, sauf en cas de concurrence quand le profit des entreprises de transport est toujours nul et que tous les avantages de la libéralisation des échanges échoient aux producteurs et aux consommateurs.
10. Il n'est pas tenu compte de l'accès aux marchés étrangers, parce que l'étude se limite au niveau que les lois et règlements en vigueur permettent à la concurrence intérieure par les prix d'atteindre.

## BIBLIOGRAPHIE

Boylaud O. (2000), "*Regulatory Reform in Road Freight Transport and Retail Distribution*", Département des affaires économiques de l'OCDE, Document de travail n° 225.

Brander J.A. et Spencer B.J. (1984), "*Tariff Protection and Imperfect Competition*" in H. Kierzkowski ed., *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford University Press.

CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement) (1992), *Étude sur les transports maritimes*, Genève.

Francois Joseph F. et Wooton Ian (2001), "*Trade in International Transport Services: The Role of Competition*", *Review of International Economics*, vol. 9(2), pp. 249 à 261. Reproduit dans Kenneth Button ed., *Recent Developments in Transport Economics*, Camberley: Edward Elgar Publishing, 2003, ch. 31.

Francois Joseph F. et Wooton Ian (2005), "*Market Structure in Services and Market Access in Goods*", Centre for Economic Policy Research, document de réflexion, en cours de publication.

Francois Joseph F. (2005) "*Accession of Turkey to the EU: Market Access and Regulatory Issues*", chap. 6 de B. Hoekman, editor, *Turkish Accession to the European Union*, Banque Mondiale, Oxford University Press, en cours de publication.

Nicoletti G., Scarpetta S. et Boylaud O. (1999), "*Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*", Département des affaires économiques de l'OCDE, document de travail n° 226.

OCDE (2000) "*Base de données OCDE sur la réglementation internationale*", OCDE, Paris.

Wegge L.-L. (1993), "*International Transportation in the Heckscher - Ohlin Model*" in H. Herberg et N.V. Long eds., *Trade, Welfare, and Economic Policies: Essays in Honor of Murray C. Kemp*, *Studies in International Trade Policy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 121 à 142.

**TABLEAUX ET FIGURES**

Tableau 1. Variables de la base de données de l'OCDE sur la réglementation internationale

Numéro de la question	QUESTION	Nom de la variable
	<b>TRANSPORT AÉRIEN</b>	
	<b>Concurrence intérieure</b>	
547	Part du marché intérieur détenue par la plus grande compagnie aérienne (filiales incluses) (plus de 500 000 passagers par an)	ATDC1
548	Lignes intérieures (toutes) : part du trafic (passagers/kilomètres) de la compagnie en place	ATDC2
619	Indice d'Herfindahl de concentration du marché intérieur	ATDC3
	<b>Réglementation nationale et propriété publique</b>	
17	L'État, les régions ou les provinces détiennent-ils des actions d'une entreprise ?	ATOR1
52	Des lois ou autres dispositions nationales ou régionales restreignent-elles sur au moins quelques marchés le nombre de concurrents autorisés à y exercer leur activité ?	ATOR2
572	Pourcentage des actions de la plus grande compagnie aérienne détenues par la puissance publique	ATOR3
573	Action spécifique dans une grande compagnie.	ATOR4
579	Pertes des grandes compagnies aériennes couvertes par les pouvoirs publics au cours des 5 dernières années.	ATOR5
580	La plus grande compagnie aérienne a-t-elle des obligations de service public ?	ATOR6
611	Le marché intérieur est-il déréglementé ?	ATOR7
1120	La participation étrangère au capital des principales compagnies aériennes nationales est-elle limitée ?	ATOR8
	<b>Concurrence internationale</b>	
558	Lignes internationales (toutes) : part du trafic international (passagers/kilomètres) des compagnies nationales détenue par la plus grande d'entre elles.	ATIC1
566	Le principal opérateur des lignes internationales est-il aussi le principal opérateur des lignes intérieures ?	ATIC2
567	Pourcentage des lignes internationales desservies par plus de 3 compagnies.	ATIC3
612	Un accord de ciel ouvert a-t-il été conclu avec les États-Unis ?	ATIC4
613	Un accord de ciel ouvert a-t-il été conclu il y a plus de 6 ans ?	ATIC5
618	Part du marché international détenue par la plus grande compagnie aérienne (filiales incluses) (plus de 500 000 passagers par an).	ATIC6
620	Indice d'Herfindahl de concentration du marché international (en pour cent).	ATIC7

	<b>TRANSPORT DE MARCHANDISES PAR ROUTE</b>	
	<b>Concurrence intérieure</b>	
48	Des lois ou autres dispositions nationales ou régionales restreignent-elles sur au moins quelques marchés le nombre de concurrents autorisés à y exercer leur activité ?	RTDC1
505	Le régulateur a-t-il le pouvoir de limiter, au moyen de licences par exemple, la capacité du secteur ?	RTDC2
515	Les lois ou règlements interdisent-ils le cabotage ou en limitent-ils la possibilité ?	RTDC3
516	Les lois ou règlements interdisent-ils le transport pour compte propre ou en limitent-ils la possibilité ?	RDTC4
517	Les lois ou règlements interdisent-ils le transport sous contrat ou en limitent-ils la possibilité ?	RTDC5
522	Les pouvoirs publics adressent-ils aux entreprises de transport de marchandises par route des directives en matière de fixation des prix de transport ?	RTDC6
	<b>Réglementation nationale et propriété publique</b>	
13	L'État, les régions ou les provinces détiennent-ils des actions d'une entreprise ?	RTOR1
492	Les pouvoirs publics contrôlent-ils une entreprise de transport de marchandises par route (L'État, les régions ou les provinces détiennent-ils une part majoritaire de ses actions) ?	RTOR2
493	La création d'une nouvelle entreprise de transport de marchandises par route est-elle subordonnée à une inscription dans un registre spécialisé ?	RTOR3
494	L'exploitation d'une entreprise de transport intérieur de marchandises (autres que dangereuses ou soumises à des contrôles sanitaires) par route requiert-elle l'octroi d'une concession par des pouvoirs publics ?	RTOR4
495	L'exploitation d'une entreprise de transport intérieur de marchandises par route requiert-elle l'octroi d'un permis (autre que le permis de conduire) ou d'une autorisation par les pouvoirs publics ou le régulateur ?	RTOR5
496	L'exploitation d'une entreprise de transport intérieur de marchandises par route requiert-elle une notification à une autorité publique ou un régulateur et une autorisation préalable de ces mêmes autorités ?	RTOR6
513	Les durées de conduite et de repos sont-elles réglementées ?	RTOR7
520	Les restrictions frappant le transport de marchandises pour compte propre ont-elles été assouplies ou levées au cours des 5 dernières années ?	RTOR8
521	Les prix des services de transport de marchandises par route sont-ils réglementés par les pouvoirs publics ?	RTOR9
	<b>CHEMINS DE FER</b>	
	<b>Concurrence intérieure</b>	
45	Des lois ou autres dispositions nationales ou régionales restreignent-elles sur au moins quelques marchés le nombre de concurrents autorisés à y exercer leur activité ?	RRDC1
528	Nombre total d'opérateurs de transport de marchandises	RRDC2

<b>Réglementation nationale et propriété publique</b>		
10	L'État, les régions ou les provinces détiennent-ils des actions d'une entreprise ?	RROR1
538	Les pouvoirs publics sont-ils tenus de couvrir le déficit des chemins de fer (en dehors de la compensation des obligations de service public) ?	RROR2
539	Les pouvoirs publics ont-ils couvert des pertes d'un opérateur ferroviaire au cours des 5 dernières années ?	RROR3
540	Les gestionnaires des infrastructures ou les exploitants de services ferroviaires sont-ils soumis à des obligations de service public (doivent-ils par exemple desservir certaines régions ou catégories particulières d'usagers) ?	RROR4

*Note* : Les questions ont été classées sur une échelle allant de 0 à 6 sur laquelle 0 est un indicateur positif (plus de concurrence, moins de réglementation, moins de participation publique sous la forme de propriété, d'action spécifique, de réglementation des prix, etc.). Il leur a également été attribué un indice de pondération inverse (c'est-à-dire que s'il y a 4 questions relatives à la concurrence intérieure pour le transport aérien, chacune reçoit un indice de pondération de 1/4 pour la concurrence intérieure dans l'analyse factorielle et l'exercice d'évaluation).

Tableau 2A. Indices de la réglementation du transport aérien

TRANSPORT AÉRIEN	GLOBAL	Propriété ou gestion publique	Sauvetage financier par les pouvoirs publics	Réglementation et limitation de la restructuration	Obligations de service public et garanties douanières	Concurrence intérieure	Concurrence internationale	Réservation du trafic international à la (aux) compagnie(s) intérieure(s) dominante(s)
États-Unis	2.1	2.5	2.7	1.7	0.8	1.1	2.4	3.7
Japon	3.6	2.5	2.6	1.3	0.9	2.2	4.7	3.8
Allemagne	4.6	2.7	2.5	2.7	1.5	3.4	5.9	4.0
France	3.8	4.7	3.5	2.1	1.3	2.5	5.7	3.4
Italie	4.1	4.6	3.5	2.1	2.2	3.1	5.8	3.5
Royaume-Uni	3.7	2.7	1.7	2.3	2.8	1.9	4.7	4.4
Canada	3.4	2.5	1.9	0.7	1.2	2.3	4.7	3.2
Finlande	4.0	4.4	1.4	2.4	1.2	3.4	6.0	2.8
Grèce	4.2	4.7	3.4	1.5	2.2	3.8	5.9	3.0
Mexique	2.1	4.2	3.5	1.7	1.1	2.0	3.4	1.8
Pays-Bas	4.0	4.0	2.2	3.7	0.2	3.6	5.4	3.2
Nouvelle-Zélande	4.5	2.7	2.7	3.5	1.2	3.7	6.0	3.0
Norvège	3.3	4.3	1.4	2.4	1.1	2.2	5.6	1.9
Portugal	4.2	4.7	3.4	1.5	2.2	3.9	5.9	3.1
Espagne	3.7	4.7	3.6	2.9	1.0	2.5	5.6	3.1
Suède	4.0	4.2	2.1	2.8	0.7	3.1	6.0	2.9
Suisse	4.2	3.7	1.4	1.6	0.5	3.5	6.0	3.0
Turquie	4.1	4.8	1.3	1.6	2.2	3.7	5.8	3.3
République Tchèque	3.8	4.7	1.3	1.7	1.3	3.8	5.9	1.9

<b>Hongrie</b>	2.8	4.4	1.3	1.8	1.1	2.6	4.9	1.0
<b>Corée</b>	3.9	2.6	2.5	2.1	1.5	3.2	4.8	3.6
<b>Pologne</b>	3.7	4.9	1.3	1.6	1.3	3.7	5.7	2.1

*Note* : Les indices vont de 0 à 6 et sont calculés sur la base d'une pondération mobile des facteurs. L'indice global se fonde sur les deux premiers facteurs pour les indices agrégés et explique 88 pour cent de la variance.

Tableau 2B. Indices de la réglementation du transport par route

TRANSPORT PAR ROUTE	GLOBAL	Délivrance d'une autorisation par les pouvoirs publics	Propriété ou concession publique	Concession publique et réglementation des prix	Approbation par le régulateur	Autres obligations réglementaires	Limitation des possibilités de cabotage, du transport pour compte propre et du transport sous contrat	Limitation de la concurrence (notamment par diffusion de directives en matière de fixation des prix)
États-Unis	1.4	4.7	1.9	1.3	1.8	1.2	0.8	1.7
Japon	1.2	4.7	1.4	2.3	0.6	1.4	0.5	1.7
Allemagne	1.6	4.6	2.3	1.2	2.1	1.3	1.2	2.4
France	1.0	4.9	3.5	1.1	0.3	1.3	0.5	1.7
Italie	2.1	4.4	1.6	3.9	1.8	2.0	0.7	1.5
Royaume-Uni	1.9	4.6	1.8	1.4	1.7	2.1	0.9	1.7
Canada	1.4	4.7	1.9	1.3	1.8	1.2	0.8	1.7
Finlande	2.1	4.4	2.2	1.3	1.2	2.2	1.2	3.9
Grèce	2.4	4.4	1.6	3.9	1.8	2.0	0.7	4.1
Mexique	1.0	4.8	1.7	1.2	1.8	0.2	0.7	3.4
Pays-Bas	1.8	4.5	1.8	1.4	1.0	2.1	0.8	2.9
Nouvelle Zélande	2.8	3.0	1.8	1.4	2.7	2.1	0.0	1.7
Norvège	2.8	3.2	3.9	1.1	2.2	2.3	0.2	2.1
Portugal	1.4	4.7	1.9	1.3	1.8	1.2	0.8	1.7
Espagne	1.2	4.6	1.9	1.3	1.1	1.2	0.8	1.8
Suède	1.7	4.5	1.8	1.4	1.0	2.1	0.8	1.7
Suisse	2.2	1.8	1.8	1.6	0.6	1.4	0.9	3.4
Turquie	2.3	1.8	2.3	1.5	1.6	1.5	1.4	1.7
République Tchèque	1.5	4.6	4.2	2.6	1.9	1.1	1.1	1.7
Hongrie	2.1	4.6	1.8	1.4	1.7	2.1	0.9	3.2

Corée	0.6	4.7	1.7	1.2	1.1	0.2	0.6	1.7
Pologne	1.4	4.5	4.2	2.6	1.2	1.1	1.0	1.7

*Note:* Les indices vont de 0 à 6 et sont calculés sur la base d'une pondération mobile des facteurs. L'indice global se fonde sur le premier facteur pour les indices agrégés et explique 90 pour cent de la variance.

Tableau 2C. Indices de la réglementation des chemins de fer

CHEMINS DE FER	GLOBAL	Intervention financière ou opérationnelle des pouvoirs publics	Propriété publique	Concurrence intérieure
États-Unis	2.6	1.9	1.7	0.2
Japon	1.7	1.7	1.8	1.3
Allemagne	1.2	1.7	1.8	1.9
France	1.9	3.4	1.8	1.3
Italie	2.0	3.4	1.8	1.2
Royaume-Uni	0.9	2.2	0.3	1.3
Canada	1.8	1.9	1.7	1.2
Finlande	1.9	1.3	2.2	1.3
Grèce	2.1	3.0	2.2	1.3
Mexique	1.3	1.7	1.8	1.8
Pays-Bas	1.6	2.3	1.4	1.3
Nouvelle-Zélande	0.7	1.3	1.1	1.9
Norvège	1.9	1.3	2.2	1.3
Portugal	1.9	3.4	1.8	1.3
Espagne	1.9	3.4	1.8	1.3
Suède	1.9	1.3	2.2	1.3
Suisse	1.9	3.4	1.8	1.3
Turquie	1.9	3.4	1.8	1.3
République Tchèque	1.4	3.4	1.8	1.9
Hongrie	1.9	3.4	1.8	1.3
Corée	0.3	2.2	0.3	1.9
Pologne	1.7	1.9	1.7	1.3

*Note:* Les indices vont de 0 à 6 et sont calculés sur la base d'une pondération mobile des facteurs. L'indice global se fonde sur le premier facteur pour les indices agrégés et explique 90 pour cent de la variance.

Tableau 3. **Indices cumulés de la réglementation de tous les modes de transport**

<b>TOUS MODES</b>	<b>GLOBAL</b>	<b>Concurrence et réglementation des prix</b>	<b>Réglementation de la structure des entreprises</b>	<b>Obligations de service public, réglementation de l'accès des usagers</b>	<b>Propriété publique et sauvetage financier par les pouvoirs publics</b>
États-Unis	2.3	2.2	2.8	1.7	2.7
Japon	2.8	4.3	1.7	2.0	2.4
Allemagne	3.7	5.3	3.3	2.1	2.8
France	3.5	4.4	3.0	2.6	3.3
Italie	3.7	4.8	2.8	3.2	3.2
Royaume-Uni	3.4	3.8	3.6	4.4	1.1
Canada	2.7	4.4	1.4	1.9	1.8
Finlande	3.5	5.0	3.1	2.5	1.9
Grèce	3.7	5.2	2.0	3.2	3.2
Mexique	3.1	3.6	3.0	2.5	3.1
Pays-Bas	3.5	4.7	4.5	1.4	2.0
Nouvelle-Zélande	3.8	5.4	3.9	2.1	2.3
Norvège	3.1	4.1	3.0	2.5	1.8
Portugal	3.7	5.2	2.3	3.2	3.1
Espagne	3.6	4.5	4.0	2.1	3.3
Suède	3.4	4.9	3.3	1.9	2.4
Suisse	3.0	5.1	2.3	1.4	1.7
Turquie	3.5	4.6	2.7	3.4	2.0
République Tchèque	3.3	5.3	2.6	2.1	1.5
Hongrie	2.8	4.0	2.8	2.2	1.0
Corée	3.5	4.9	3.3	3.0	1.5
Pologne	3.3	5.0	2.6	2.5	1.6
<b>Pondération</b>		<i>0.374</i>	<i>0.232</i>	<i>0.225</i>	<i>0.169</i>

Figure 1. Effets de la part de marché

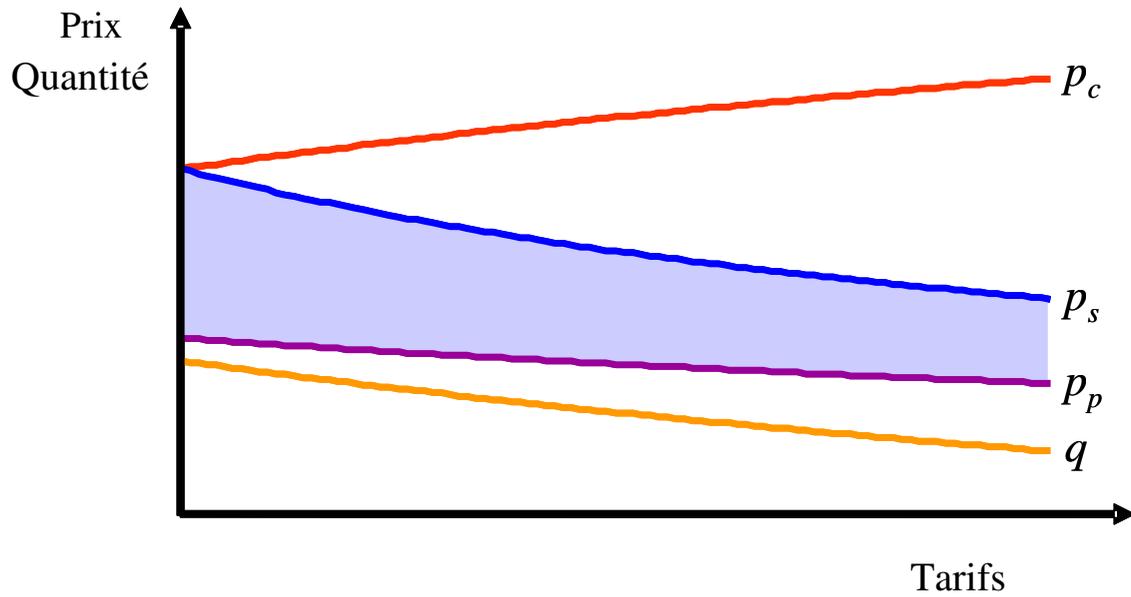


Figure 2. Effets de la libéralisation des échanges

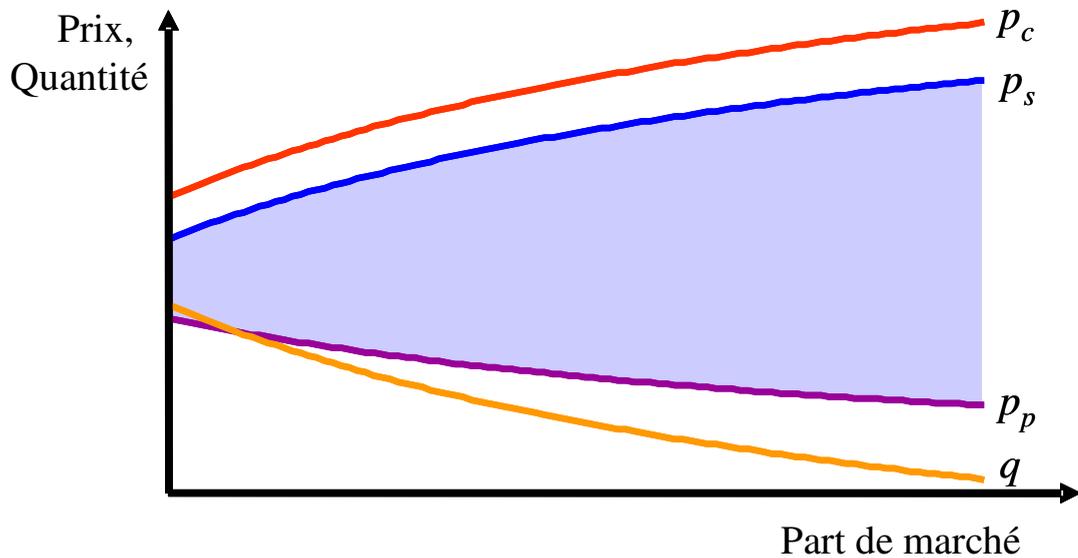


Figure 3: Marge du transporteur

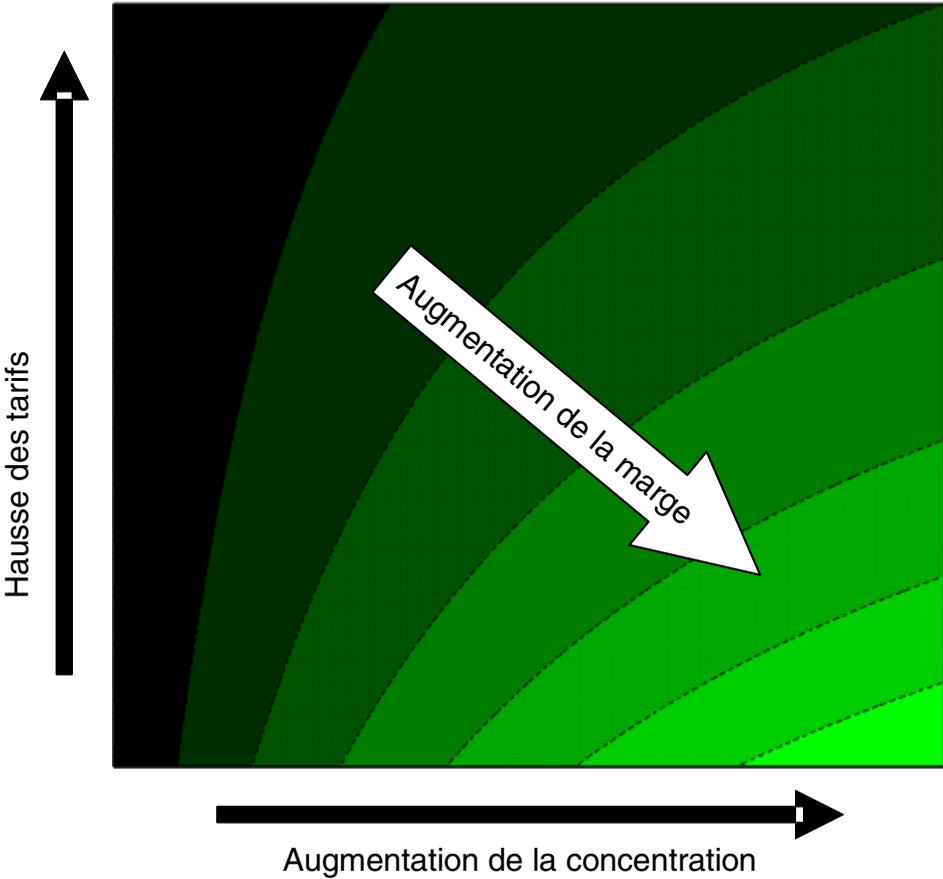
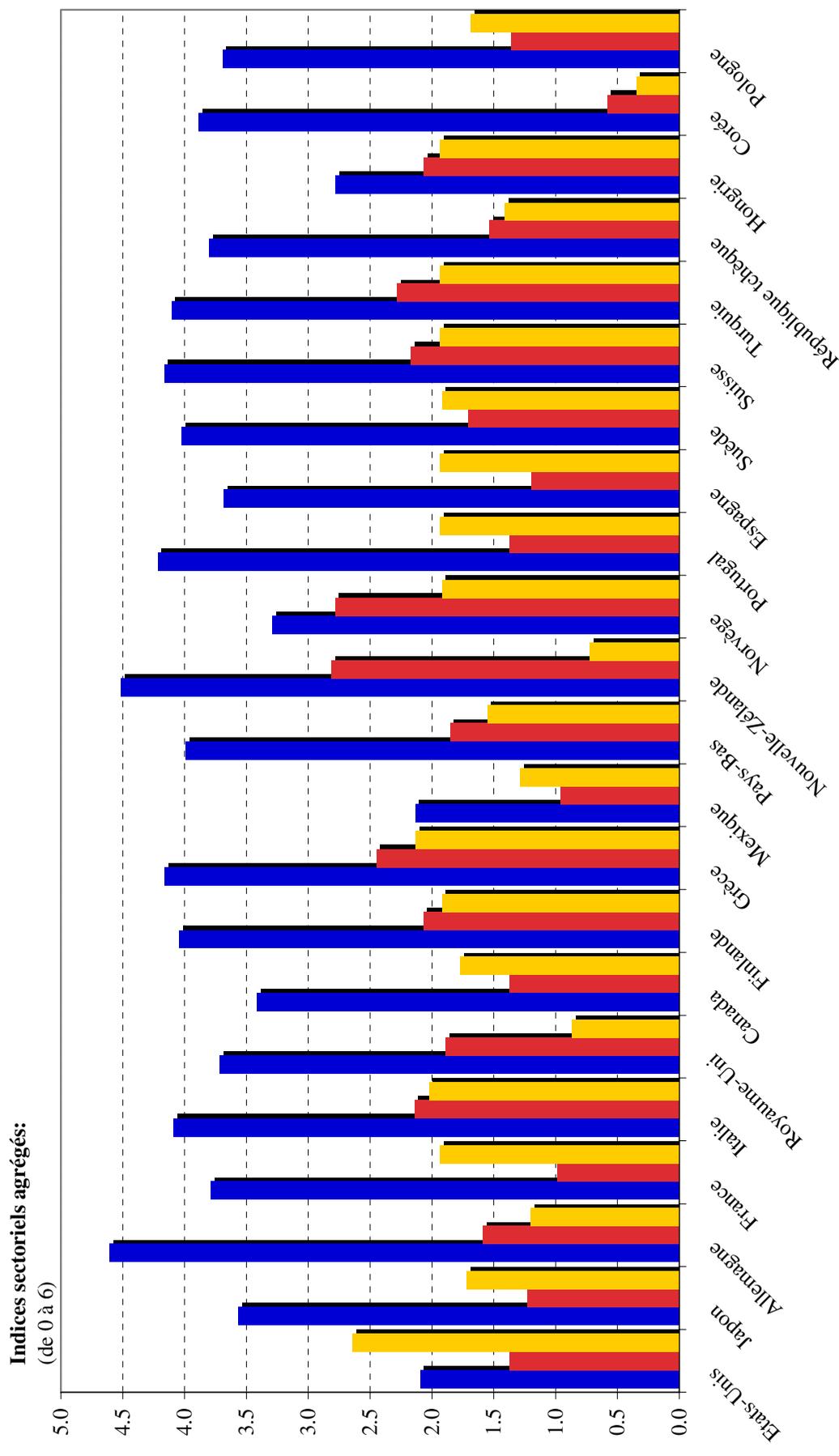
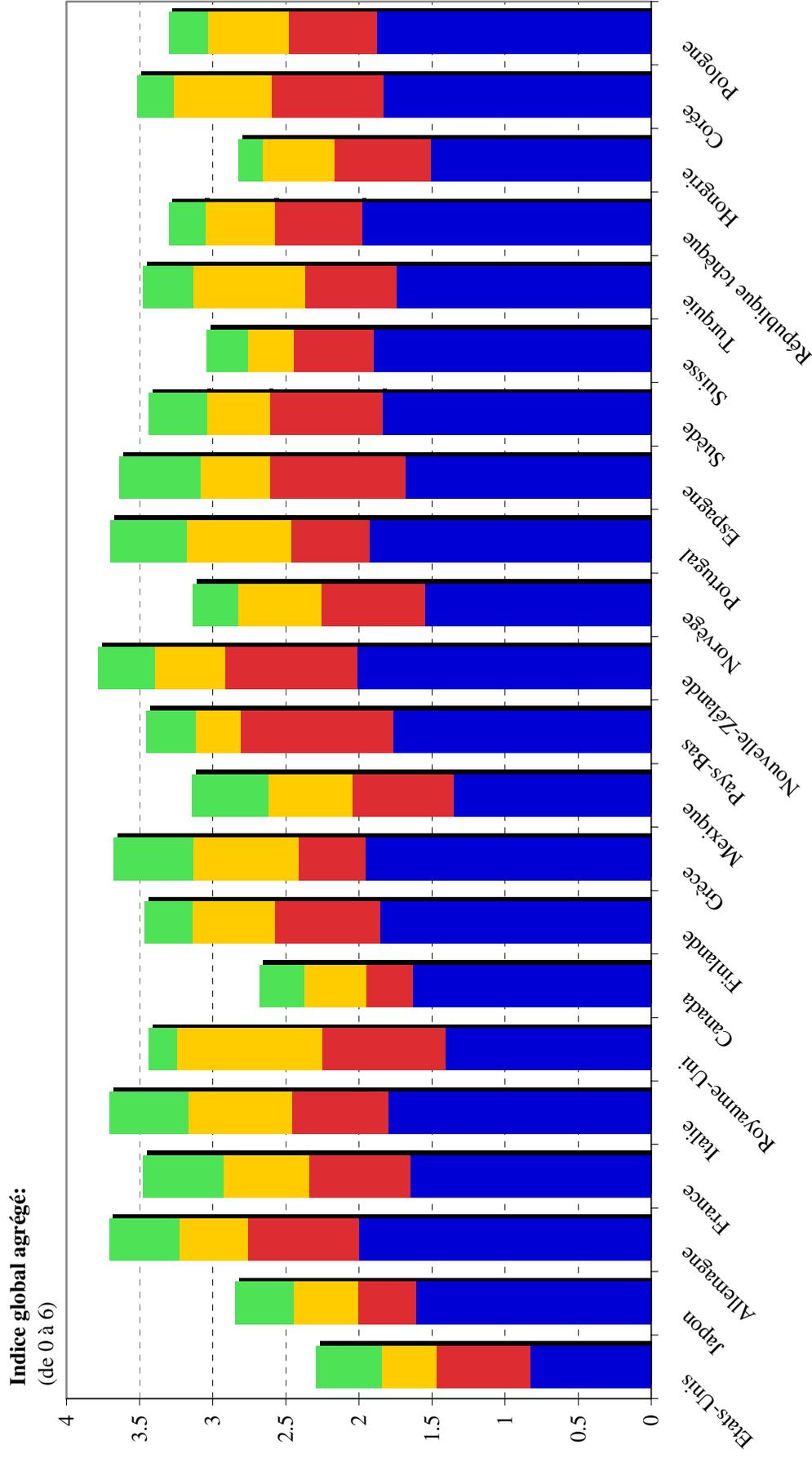


Figure 4. Comparaison des régimes réglementaires



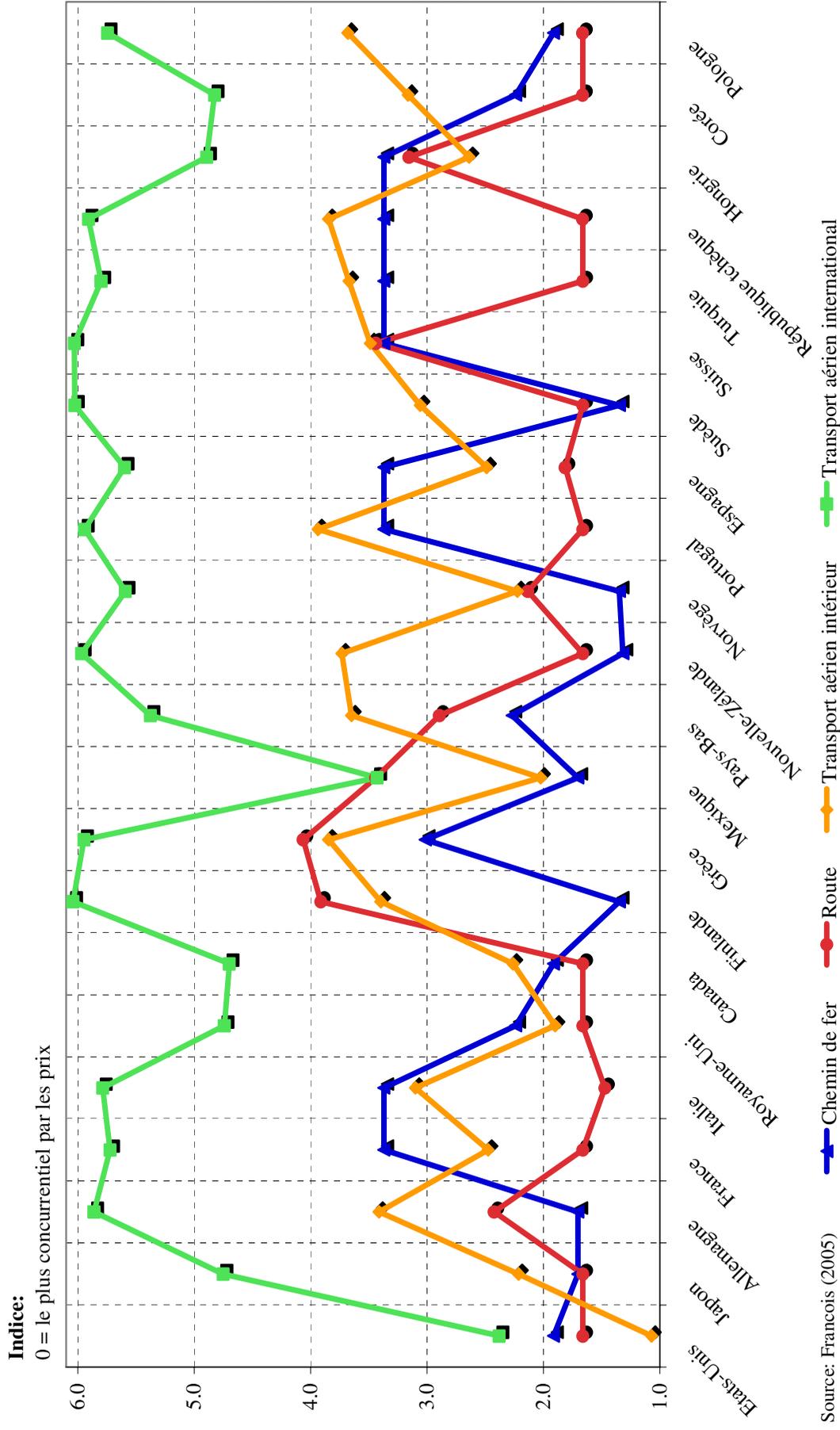
Source: Francois (2005)

Figure 5. Décomposition de l'indice global de la réglementation



Source: Francois (2005) ■ Concurrence et réglementation des prix ■ Obligations de service public, réglementation de l'accès des usagers ■ Propriété publique, sauvetage financier par les pouvoirs publics

Figure 6: Concurrence et réglementation des prix dans les transports



Source: Francois (2005)



**LA LIBÉRALISATION DU TRANSPORT AÉRIEN ET LES PROBLÈMES DE  
CONCURRENCE DANS L'ANASE**

**Deunden NIKOMBORIRAK  
Thailand Development Research Institute  
BANGKOK  
THAÏLANDE**



## SOMMAIRE

1. LA LIBÉRALISATION DES TRANSPORTS DANS L'ANASE .....	111
2. LIBÉRALISATION DU SECTEUR DES TRANSPORTS ET PROBLÈMES DE CONCURRENCE .....	113
3. PROBLÈMES DE CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS DE L'ANASE .....	116
3.1. Subventions publiques .....	116
3.2. Subventions croisées .....	118
3.3. Réglementation des prix et distorsions de concurrence .....	119
3.4. « Privilèges » octroyés aux entreprises publiques.....	120
3.5. Concentration du marché et abus de position dominante.....	121
4. RÈGLES DE CONCURRENCE ET CADRES RÉGLEMENTAIRES DANS L'ANASE .....	122
5. CONCLUSION .....	124
NOTES .....	126
BIBLIOGRAPHIE.....	128

Bangkok, avril 2005



## 1. LA LIBÉRALISATION DES TRANSPORTS DANS L'ANASE

L'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), portée sur les fonts baptismaux en 1967 par les cinq pays fondateurs, à savoir l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande, constitue à ce jour, l'un des groupements régionaux les plus aboutis. Cinq autres pays ont depuis rejoint les rangs de l'association, à savoir Brunei (1984), le Viêt-Nam (1995), la RDP lao et le Myanmar (1997) et le Cambodge (1999).

La région est peuplée de 537 millions d'habitants, dont la moitié vit sur des îles où les transports aérien et maritime constituent le seul mode de transport. Les Philippines et l'Indonésie sont des archipels qui comptent respectivement plus de 7 000 et 17 000 îles. Brunei est également un état insulaire. Les sept autres pays membres se situent dans la péninsule indochinoise. La RDP lao est le seul pays enclavé de la région.

L'ANASE a multiplié les efforts pour libéraliser ses échanges au sein de la région dans le cadre de l'accord de libre-échange AFTA. En janvier 2003, les droits de douane entre les pays membres ont été ramenés à 0-5 pour cent pour l'ensemble des produits, à l'exception de quelques produits figurant sur la liste des produits sensibles de chaque État membre. A la différence de celle du commerce, la libéralisation régionale dans le secteur des services, et notamment des transports, est beaucoup moins avancée. Il est vrai que la plupart des États membres adoptent toujours une attitude protectionniste dès lors qu'il s'agit du secteur des services. De plus, les pays membres les moins avancés ne sont pas disposés à ouvrir leurs marchés des services aux pays membres économiquement plus avancés<sup>1</sup>. Une politique régionale de ciel ouvert, par exemple, devrait en principe être bénéfique aux grandes compagnies aériennes régionales disposant d'un vaste réseau de destinations, telles que Singapour Airlines et Thai Airways. D'autre part, les pays membres les plus avancés répugnent à ouvrir leurs marchés du transport routier de marchandises aux pays voisins à plus faible revenu par crainte d'une concurrence par les prix. Ainsi, les marchandises importées de la RDP lao en Thaïlande doivent être réembarquées à bord de camions thaïlandais à la frontière pour ensuite être acheminées à Bangkok. Les camions laotiens ne sont pas autorisés à circuler au-delà de la province frontalière de Thaïlande. En revanche, les marchandises originaires du Viêt-Nam ou de la RDP lao transitant par l'un de ces deux pays peuvent être transportées par des véhicules vietnamiens ou laotiens<sup>2</sup>. En conséquence, et contrairement à l'AFTA, l'accord ANASE de libre-échange des services (AFAS) n'a que peu progressé jusqu'à présent. Le fait que les engagements souscrits par les pays membres dans le cadre de l'AFAS soient marginaux par rapport à ceux souscrits dans l'AGCS, et en particulier le fait que les engagements souscrits dans certains sous-secteurs de services soient même inférieurs à ceux souscrits dans le cadre de l'AGCS<sup>3</sup>, attestent de cette relative stagnation.

Le peu de progrès réalisé dans le cadre de cette enceinte régionale a incité les pays membres à lancer eux-mêmes des initiatives de libéralisation de leurs secteurs des services en fonction de leurs propres préférences. Singapour a conclu plusieurs accords de ciel ouvert avec de nombreux pays, dont les États-Unis. Le Cambodge, La RDP lao, le Myanmar et le Viêt-Nam (pays dits CLMV), soit les nouveaux membres de l'ANASE, ont décidé de conclure mutuellement un accord sur les services de

transport aérien. La politique libérale menée par l'Indonésie et les Philippines à l'égard des transporteurs étrangers au début des années 90<sup>4</sup> ou la libéralisation par la Thaïlande des transports aériens nationaux en Thaïlande en 2002<sup>5</sup> doit être attribuée davantage à des politiques unilatérales qu'à des efforts régionaux.

Reconnaissant les limites d'une libéralisation des services à l'échelle régionale, l'ANASE a, au contraire, préféré se concentrer sur la mise en place de cadres de coopération et de coordination des règles et réglementations liées aux transports, afin de faciliter les échanges intrarégionaux. Il faut savoir en effet que les lourdes formalités aux frontières et les normes réglementaires incompatibles se sont avérées coûteuses pour le commerce régional. Aussi, les trois accords cadres ci-après relatifs aux transports s'attachent plus spécialement à éliminer ces obstacles réglementaires :

- l'accord-cadre de l'ANASE sur la facilitation du transit de marchandises ;
- l'accord-cadre de l'ANASE sur le transport multimodal ; et
- l'accord de l'ANASE concernant la reconnaissance des certificats d'inspection des véhicules commerciaux et des véhicules utilisés pour le transport des marchandises en transit délivrés par les pays membres de l'ANASE.

L'accord-cadre sur la facilitation du transit de marchandises vise à faciliter le transit de marchandises dans les pays membres en simplifiant et en harmonisant les réglementations dans le domaine des transports et des douanes. Seuls cinq des pays membres ont signé cet accord-cadre et aucun d'entre eux ne l'a intégralement ratifié.

L'accord-cadre sur le transport multimodal rendra possible la livraison porte-à-porte de marchandises dans les pays membres dans le cadre d'un document unique. L'accord fixe des règles qui régissent le transport de marchandises par les opérateurs de transport multimodal (OTM) de l'ANASE, et notamment les qualifications minimales requises pour pouvoir être enregistré en tant qu'OTM de l'ANASE. Il fixe également les limites de la responsabilité des opérateurs OTM, et s'aligne ainsi sur les clauses types pour les documents de transport multimodal de la CNUCED/CCI et sur la convention des Nations Unies sur le transport multimodal international de 1980<sup>6</sup>. A ce jour, neuf pays membres ont marqué leur accord sur le dernier projet en date de l'accord-cadre et s'attachent à présent à obtenir de leurs autorités nationales le feu vert indispensable à sa signature.

Enfin, l'accord sur la reconnaissance des certificats d'inspection des véhicules commerciaux vise à établir une reconnaissance mutuelle des certificats de contrôle technique délivrés par les pays membres de manière à faciliter les services de transport transfrontaliers.

Alors que l'ANASE se satisfait peut-être de l'approche et du rythme adoptés pour promouvoir la coopération régionale et la coordination des règles et réglementations dans le domaine des transports, de nombreux membres sont confrontés à des pressions extérieures pour libéraliser leurs marchés des transports domestiques. Dans un proche avenir, il est probable que les pays de l'ANASE seront soumis à de fortes pressions pour libéraliser leurs marchés des transports dans le cadre d'accords bilatéraux de libre-échange, en particulier ceux qui traitent avec d'importants partenaires commerciaux développés, tels que les États-Unis, le Japon et l'Union Européenne. Le Viêt-Nam a également conclu un accord bilatéral avec les États-Unis, alors que Singapour s'est dotée d'un accord bilatéral de libre-échange plus global avec les États-Unis, couvrant de nombreux domaines autres que celui du commerce des biens et des services. La Thaïlande est en train d'en négocier un avec les États-Unis et le Japon.

L'empressement à conclure des accords de libre-échange montre que les pays de l'ANASE ne souhaitent pas être exclus de la course qui doit leur garantir un accès aux marchés de leurs principaux partenaires commerciaux en raison des attermoissements dont fait preuve une enceinte multilatérale.

## 2. LIBÉRALISATION DU SECTEUR DES TRANSPORTS ET PROBLÈMES DE CONCURRENCE

Si la libéralisation du secteur des transports stimulera indubitablement la concurrence dans ce secteur habituellement très protégé, plusieurs problèmes risquent néanmoins de se poser en matière de concurrence. Il s'agit notamment des politiques ou des mesures adoptées par les États, telles que les subventions publiques, les règles discriminatoires en matière d'attribution des marchés publics ou la réglementation des prix qui fausse le jeu de la concurrence, mais aussi des pratiques auxquelles ont recours les entreprises privées, qu'elles soient étrangères ou locales, telles que les prix d'éviction et les restrictions verticales, ainsi que l'interdiction d'accéder à des infrastructures essentielles.

Les investisseurs étrangers, en particulier, risquent de s'inquiéter du manque d'accès aux infrastructures essentielles, des pratiques anticoncurrentielles adoptées par des opérateurs historiques dominants et l'existence de règles et de politiques qui favorisent les entreprises locales ou publiques. Les prestataires de services domestiques sont souvent préoccupés par les pratiques commerciales restrictives ou déloyales qui sont parfois véhiculées par de grands groupes multinationaux disposant d'importantes ressources financières. Ils se méfient également des subventions, directes ou indirectes, que les prestataires de services étrangers pourraient recevoir de leurs pouvoirs publics. Quant au consommateur, ses craintes concernent la monopolisation du marché ou l'apparition de pratiques collusoires sur un marché oligopolistique.

L'auteur estime que les problèmes de concurrence risquent de se poser avec plus d'acuité lorsque des entreprises publiques opèrent sur le marché. De nombreux sous-secteurs des transports dans l'ANASE restent, comme le montre le Tableau 1 ci-après, dominés par des entreprises publiques.

Les compagnies aériennes à statut public sont nombreuses de par le monde, même si elles le sont moins dans de nombreux pays développés. Il est intéressant de noter que les deux seules tentatives de privatisation de compagnies aériennes nationales ont échoué, tant en Malaisie qu'aux Philippines. Les compagnies aériennes privatisées, après leur mise en faillite définitive, ont en effet dû être renationalisées. D'autres pays de l'ANASE, tels que la Thaïlande et Singapour, préfèrent ne privatiser qu'une part minoritaire du capital détenu par l'État dans les entreprises publiques.

Tableau 1. Compagnies aériennes et maritimes publiques

Pays	Entreprise publique	
	Transport aérien *	Transport maritime **
Indonésie	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Garuda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Djarkata Lloyd Ltd.</li> </ul>
Malaisie	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Malaysian Airlines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Malaysian International Shipping Corporation</li> </ul>
Philippines	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Philippines Airlines (PAL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Galleon Shipping</li> </ul>
Singapour	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Singapore Airlines</li> <li>● Silk Air</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Neptune Orient Line</li> </ul>
Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Thai Airways International</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Thai Maritime Navigation Co Ltd.</li> </ul>

Source : \* Forsyth *et al.* (à paraître).

\*\* Meyrick & Associates (2001).

Emboitant le pas des pays développés à la fin des années 60, les pays de l'ANASE commencèrent eux aussi à créer des compagnies maritimes nationales par crainte d'une dépendance croissante à l'égard des puissantes compagnies maritimes occidentales, qui s'entendaient pour maintenir des taux de fret élevés. Toutefois, le coût trop élevé des compagnies maritimes nationales amena de nombreux pays en développement à se désengager des services maritimes. A contre-courant de la tendance mondiale à la privatisation des compagnies maritimes publiques, qui commença à se manifester à la fin des années 80, les pays de l'ANASE continuent à préserver le statut public des compagnies maritimes nationales. La plupart des grandes compagnies aériennes et maritimes dans les pays de l'ANASE appartiennent donc toujours à l'État aujourd'hui.

Le fait qu'une large frange du secteur des transports de la région demeure aux mains d'entreprises publiques ne laisse présager rien de bon pour la concurrence, et ce pour diverses raisons.

Premièrement, les entreprises publiques n'opèrent pas selon des critères commerciaux. Leur mission se situe souvent au niveau de l'emploi et de l'extension du réseau de transport. Sappington et Sidak (2003) démontrent – chiffres à l'appui – que les entreprises publiques, qui contrairement aux entreprises privées, s'attachent moins à optimiser les profits qu'à maximiser les revenus<sup>7</sup>, tendent à exercer des activités qui désavantagent leurs concurrents. Font notamment partie de ces pratiques, la fixation de tarifs inférieurs aux coûts, la mésestimation des coûts et le choix de technologies inefficaces pour contourner les restrictions mises aux pratiques tarifaires d'éviction, c'est-à-dire de technologies qui entraînent d'importants coûts fixes et de faibles coûts variables. Il convient de noter que le test classique dit de la « pratique tarifaire d'éviction », accreditant la probabilité de voir le contrevenant supposé augmenter ses prix après la sortie d'un concurrent, n'est pas applicable aux entreprises publiques, dont l'objectif n'est pas d'optimiser les profits à un quelconque moment.

Deuxièmement, une entreprise publique devra sans doute répondre à certaines obligations de service social. Le recours aux subventions croisées est la source de financement la plus commune pour les obligations de service social dans les pays où les dotations financières prélevées sur le budget général ne sont pas fondées sur les règles du marché, les rentes générées par ce marché particulier pouvant alors être utilisées pour subventionner les obligations de service social. Cela peut engendrer des problèmes de concurrence dès lors que ce dernier marché est concurrentiel. Le recours aux subventions croisées peut de fait conduire à des pratiques tarifaires d'éviction sur le marché « non réservé » et constituer ainsi une entrave à l'entrée.

Troisièmement, lorsque l'entreprise publique ne recourt pas aux subventions croisées, c'est l'octroi de subventions publiques, plus que les pratiques tarifaires d'éviction, qui sont source de préoccupations. Les subventions peuvent adopter différentes formes, telles que les subventions directes à l'exploitation, l'octroi de prêts sans intérêt et l'octroi de garanties de prêt ou encore d'exonérations fiscales. Les entreprises publiques bénéficient en outre de certains « privilèges » sortant du cadre des subventions. Il peut notamment s'agir de l'octroi de droits exclusifs, réservant à certaines entreprises le bénéfice des marchés publics, de l'octroi de droits exclusifs pour la fourniture de certains services, ou même de l'inapplicabilité à leur encontre de certaines lois ou réglementations nationales. Les subventions et privilèges contribuent les unes et les autres à la mise en place de conditions de concurrence inégales entre opérateurs privés et publics. En l'absence d'entreprises publiques, les régimes de subventions sont généralement plus transparents, étant donné que les pouvoirs publics n'ont aucun motif de favoriser (ou de désavantager) une entreprise privée par rapport à une autre.

Quatrièmement, l'entreprise publique en place, qu'elle ait ou non été privatisée, héritera probablement de l'époque au cours de laquelle elle évolua en tant que monopoleur, d'une position dominante sur le marché. Dans bien des cas, la libéralisation du marché n'est pas précédée d'une phase de restructuration du marché convenablement planifiée, susceptible d'endiguer la puissance sur le marché de l'opérateur en place. Les nouveaux compétiteurs devront dès lors fort probablement faire face à des pratiques d'abus de position dominante, étant donné que l'entreprise en place s'attachera sans nul doute à défendre ses parts de marché. Lorsque les règles de concurrence s'appliquent de manière effective, les investisseurs peuvent espérer bénéficier d'une protection rapide des autorités chargées du contrôle de la concurrence. Malheureusement, les régimes de régulation de la concurrence dans les marchés dominés par les entreprises publiques tendent à être peu étoffés. Les États contrôlent souvent leurs entreprises publiques en se faisant représenter au sein des conseils d'administration par des fonctionnaires de haut rang. Les décisions importantes à prendre au niveau de l'entreprise, telles que la tarification des services de transport public ou les investissements de grande envergure, doivent parfois être avalisées par le Ministre compétent ou son cabinet, la décision risquant alors d'être plus politique qu'économique. Pire, dans de nombreux cas, l'entreprise publique agit à la fois comme régulateur *ad hoc* et comme opérateur. Souvent, les entreprises publiques tirent leur pouvoir de régulation de lois qui ont été promulguées, alors que l'État était le seul prestataire de services sur le marché. Et même lorsque les entreprises publiques sont autorisées à octroyer des concessions à des entreprises privées, il leur est toujours possible de conforter leur pouvoir de régulation par le biais des contrats de concessions<sup>8</sup>.

Alors que les nouveaux entrants étrangers ont parfois du souci à se faire au sujet des dispositions et réglementations publiques déloyales et des pratiques restrictives adoptées par les opérateurs en place locaux, notamment les entreprises publiques, les opérateurs en place locaux ont également leur part d'inquiétudes. Certains services de transport, et en particulier les services logistiques tels que le camionnage, les commissionnaires et les transitaires, donnent lieu à des économies de réseau et d'échelle. Les petits prestataires de services locaux éprouvent des difficultés, dès lors qu'il s'agit de se mesurer aux grandes compagnies maritimes ou aux grands prestataires de services logistiques

disposant d'un réseau mondial. Leurs inquiétudes concernent, en particulier, le recours aux transferts de prix et aux subventions croisées déloyales entre différents tronçons du service de transport. Les entreprises locales nourrissent également des inquiétudes au sujet des subventions publiques, directes ou indirectes, dont peuvent bénéficier leurs concurrents étrangers. En l'absence d'un régulateur sectoriel ou d'un office de la concurrence compétent et efficace, le prestataire de services domestiques ne disposera que d'une protection très limitée.

Le chapitre ci-après examine en détail ces problèmes de concurrence dans le cas spécifique des pays de l'ANASE.

### **3. PROBLÈMES DE CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS DE L'ANASE**

#### **3.1. Subventions publiques**

Dans le cadre de l'OMC, le commerce de marchandises est protégé contre les subventions en vertu de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), alors que le commerce des services ne bénéficie pas de la même protection en vertu de l'AGCS, sauf si le service en question est fourni en relation avec une exportation de marchandises. Des informations sont toutefois en train d'être recueillies, afin de recenser les différents types de subventions octroyées dans le domaine des services par les pays membres ; à l'instar de la classification arrêtée dans l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, conclu dans le cadre du GATT, les subventions seraient considérées comme prohibées, non prohibées mais pouvant donner lieu à une action, ou autorisées.

En l'absence d'une discipline multilatérale en matière de subventions aux services, la plupart des accords commerciaux régionaux et bilatéraux n'abordent pas non plus la question des subventions dans le chapitre sur les services transfrontaliers, qu'il s'agisse de l'ALENA ou des accords de libre-échange conclus par les États-Unis avec Singapour et le Chili en 2003. Cela signifie que les prestataires de services étrangers ou domestiques, ou encore publics ou privés, présents sur un seul et même marché, risquent de ne pas pouvoir lutter à armes égales là où subsistent des subventions publiques.

Comme d'autres, les pays de l'ANASE ont fait bénéficier leurs compagnies aériennes de la manne des subventions publiques. Philippines airline (PAL), Garuda (Indonésie) et Malaysian airlines (MAS) ont toutes été massivement renflouées par les pouvoirs publics. En 1998, le Gouvernement indonésien octroya à la compagnie aérienne nationale une garantie de prêt d'un montant de 100 millions de USD et lui accorda en prêt participatif (sur capital) d'un montant de 400 millions de USD. En 2002, la Malaisie effaça l'essentiel de la dette de MAS (2.4 milliards) après l'échec de la privatisation, qui conduisit à la renationalisation de la compagnie aérienne nationale. Le Gouvernement philippin, quant à lui, fit bénéficier le transporteur national (détenu par des capitaux privés) de subventions massives, comprenant notamment des garanties sur l'ensemble des prêts accordés, des annulations de dette, l'utilisation exclusive de l'aéroport détenu et contrôlé par l'État, l'exonération des droits d'atterrissage et de décollage et des exonérations fiscales sur tous les intrants et les autres dépenses d'exploitation.

Certes, partout dans le monde, y compris aux États-Unis et dans l'Union Européenne, les compagnies aériennes qui se trouvent au bord de la faillite bénéficient d'aides publiques. Mais là où la libre concurrence s'exerce par-delà les frontières, la question devient plus sensible, étant donné que l'octroi de subventions peut avantager un transporteur national par rapport à ses concurrents étrangers. Des règles sont dès lors requises pour faire en sorte que les aides publiques ne conduisent pas à une distorsion de la concurrence. La Commission Européenne, par exemple, a adopté des lignes directrices communautaires pour les aides d'État dans le secteur de l'aviation. L'aide à la restructuration est autorisée, contrairement à l'aide à l'exploitation. Elle a notamment recommandé que l'aide :

- soit une mesure non récurrente ;
- soit associée à un plan de restructuration, à évaluer et à contrôler par des experts indépendants désignés par la Commission ;
- ne soit pas utilisée pour acquérir de nouvelles capacités ;

et que l'État :

- s'abstienne de toute ingérence dans les décisions commerciales prises par la compagnie aérienne ;
- assure que les intérêts des autres transporteurs ne soient pas lésés.

Aldaba (2005) estime que dans le cas des Philippines, l'aide d'État octroyée n'était pas conforme aux lignes directrices de la Commission Européenne. L'annulation de la dette, en particulier, a été consentie sans que la moindre condition n'ait été imposée en matière de restructuration, telles que réduction des capacités ou remboursement future de la dette. L'équipe dirigeante a ainsi pu utiliser à sa guise les fonds versés à l'entreprise. De plus, l'utilisation exclusive du nouvel aéroport et la diminution des droits d'atterrissage et de décollage constituent une discrimination manifeste et une subvention durable à l'exploitation plutôt qu'une subvention unique à la restructuration. De nombreux autres services de transport fournis par des entreprises publiques dans l'ANASE bénéficient également d'aides d'État, en particulier le transport ferroviaire et les transports publics.

De nombreux pays de l'ANASE octroient également des subventions à la construction et à l'achat de navires et accordent des avantages fiscaux en faveur des entreprises qui utilisent des navires battant pavillon national et un traitement fiscal préférentiel pour les marins. Le Gouvernement philippin a ainsi octroyé des crédits hypothécaires préférentiels pour le financement de la construction, de l'acquisition ou de l'exploitation initiale de navires. Dans un même ordre d'idées, la Malaisie a mis sur pied en 1979 une Banque de Développement Industriel (*Industrial Development Bank, IDB*), chargée d'accorder des prêts à des taux favorables aux propriétaires, constructeurs et réparateurs de navires. A Singapour, les propriétaires de navires, quelle que soit leur nationalité, peuvent bénéficier de financements à des conditions favorables, s'ils passent commande de nouveaux navires auprès de chantiers navals singapouriens, et ce à des conditions comparables à celles proposées par d'autres pays asiatiques. Ce régime visait à promouvoir le développement des chantiers navals singapouriens, plus que l'expansion de la flotte singapourienne.

Les Philippines, Singapour et l'Indonésie se sont dotées de régimes grâce auxquels les propriétaires de navires/chargeurs utilisant des navires battant le pavillon national bénéficient d'avantages fiscaux, les marins philippins et thaïlandais étant quant à eux exonérés de l'impôt sur le revenu<sup>9</sup>.

En conclusion, en l'absence de règles et de lignes directrices régissant l'octroi des subventions publiques, les pays de l'ANASE risquent de se heurter à des problèmes de concurrence lors de la libéralisation de leurs marchés des transports, notamment aérien et maritime, où les aides d'État prolifèrent à mesure que chaque pays membre s'attache à promouvoir les intérêts de ses propres transporteurs. Tout accord régional ouvrant à la concurrence le secteur des transports devra donc être assorti de travaux préparatoires visant à arrêter un ensemble de règles et de dispositions régissant l'octroi des aides d'État. La coordination et la coopération, dès lors qu'elles visent à contenir l'ampleur ou l'envergure des subventions concurrentes offertes à ces services, afin d'avantager les prestataires nationaux par rapport aux prestataires étrangers, constituera peut-être une façon intelligente d'économiser les deniers publics et, à terme, d'en faire bénéficier les différentes économies nationales.

### 3.2. Subventions croisées

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les subventions croisées constituent la source de financement des services sociaux la plus commode, mais aussi la moins transparente dans les pays en développement. La source de financement est commode, parce que les pouvoirs publics ne doivent pas allouer un budget pour financer les services sociaux, mais également non transparente, parce que le coût effectif de la subvention requise n'apparaît pas explicitement. En d'autres termes, tant que l'opérateur, souvent détenu par l'État, est financièrement viable, l'État ne devra pas s'inquiéter de l'ampleur de la subvention.

L'existence des subventions croisées a une double incidence. Premièrement, le nouvel entrant sur le marché risque d'être confronté à des pratiques tarifaires d'éviction à la suite des subventions croisées pratiquées par l'opérateur en place ou destinées à masquer ces subventions croisées. Deuxièmement, la concurrence risque d'éroder la disponibilité des subventions requises pour maintenir des services sociaux ou universels. Le propriétaire de PAL a, par exemple, fait valoir que les lourdes pertes enregistrées par la compagnie aérienne résultaient de la décision prise par le Président Ramos d'ouvrir de nombreuses routes internationales aux transporteurs étrangers. Singapour airlines se fit même octroyer le droit de cinquième liberté, autorisant à prendre à bord des passagers à Manille pour tous les vols à destination de Séoul et d'Osaka. L'argument invoqué était que ces transporteurs étrangers n'avaient pas à desservir des routes intérieures non rentables<sup>10</sup>, ce qui se traduisit par l'abandon progressif de toutes les routes non rentables. De même, les prestataires de services d'autobus interurbains en Malaisie se plainquirent qu'en raison des nombreuses nouvelles licences délivrées par les autorités, celles-ci n'étaient plus en mesure de maintenir toutes les routes subventionnées (Lee 2004).

Afin d'assurer à la fois une concurrence loyale sur le marché et l'existence d'un régime de subventions transparent et efficace, la refonte des régimes de subvention dans le secteur des transports constitue une condition préalable à toute libéralisation du marché. Les subventions croisées devront être remplacées par un système de subvention plus transparent, assorti notamment d'une mise aux enchères de certains services sociaux ciblés. A tout le moins, les entreprises publiques ou privées qui assurent des obligations de service social devront allouer les coûts aux services fournis sur la base de critères sociaux plutôt que commerciaux, sans quoi il sera impossible de démontrer l'existence de « pratiques tarifaires d'éviction ».

L'élimination des subventions croisées dans les transports sera sans doute une tâche herculéenne, étant donné que les entreprises publiques de la région ne sont pas habituées à imputer les coûts aux différents services qu'ils fournissent. Pire, dans la plupart des cas la notion de « service social » reste

fort vague. Généralement, tous les services déficitaires sont fort commodément définis comme des services sociaux, ce qui les dispense d'un examen approfondi des coûts et des avantages liés à la fourniture et au maintien de ces services.

### 3.3. Réglementation des prix et distorsions de concurrence

Les prix pratiqués par une entreprise constituent l'un des déterminants les plus importants de sa compétitivité ainsi que de l'existence d'une concurrence sur le marché. Les transports étant un secteur réglementé, certains services de transport sont soumis à un contrôle des prix, surtout lorsqu'il n'y a pas de concurrence sur le marché. Cela étant, les transports sont aussi soumis à une concurrence intermodale. Ainsi, le transport ferroviaire peut se substituer au transport routier pour certains vracs, tels que le ciment et les produits agricoles. De même, les avions et les autobus peuvent être des modes de substitution pour le transport de voyageurs à longue distance. Il importe donc que les tarifs pratiqués par ces modes de transport concurrents soient en harmonie, afin qu'ils puissent lutter à armes égales. Un problème peut se poser lorsqu'un mode de transport est libéralisé, et non les modes concurrents.

Prenons l'exemple du transport routier de marchandises. Ce secteur est beaucoup plus facile à libéraliser dans la mesure où il s'agit d'un marché relativement contestable. En revanche, les transports ferroviaire, maritime et aérien sont plus difficiles à libéraliser, étant donné qu'ils donnent lieu à d'importantes économies d'échelle ou de réseau. Les taux de fret pour les transports aérien, maritime et ferroviaire ne peuvent dès lors pas encore être soumis à des régimes de contrôle des prix stricts, alors que les tarifs pratiqués dans le transport routier de marchandises sont déterminés par les forces du marché. Lorsque le prix réglementé est trop bas, les entreprises de transport routier concurrentes risquent de ne pas pouvoir rentabiliser leur activité.

L'incohérence des prix entre les différents modes de transport concurrents risque aussi de menacer la survie commerciale des prestataires de services de transports privés évoluant sur le marché. A Bangkok, par exemple, il existe trois modes de transports publics différents : l'autobus, le monorail aérien et le métro. Le monorail aérien et le métro entrent tous deux en concurrence avec l'autobus, mais ne se concurrencent pas l'un l'autre, étant donné que leurs itinéraires ne se chevauchent que rarement, ce qui ne sera peut-être plus le cas à l'avenir, étant donné que leurs réseaux continuent à s'étendre.

Les tarifs pratiqués par le monorail aérien de Bangkok se fondent sur la méthode dite de la « couverture intégrale des coûts », étant donné que le concessionnaire privé a financé tous les éléments du projet – tant civils qu'opérationnels – sans bénéficier de la moindre subvention publique. En revanche, les tarifs du métro de Bangkok se fondent sur la méthode dite de la « couverture partielle des coûts », étant donné que l'infrastructure, c'est-à-dire le tunnel et les stations, est financée par l'État, les investisseurs privés ayant quant à eux uniquement financé le matériel roulant. Ces modalités de fixation des prix sont clairement stipulées dans les contrats. Les tarifs des autobus, enfin, sont fixés par décision du conseil municipal, décision qui est d'ordre politique. La *Bangkok Metropolitan Bus Authority* ne bénéficie d'aucune subvention d'exploitation de la part des pouvoirs publics, mais est « autorisée » à accumuler le volume des impayés à l'égard de la compagnie pétrolière publique nationale.

Compte tenu de ces éléments, l'opérateur du monorail aérien est soumis à de fortes pressions sur les prix, étant donné que toute majoration de prix inciterait les usagers à opter pour des solutions de remplacement moins coûteuses, parce que bénéficiant de subventions publiques<sup>11</sup>. L'homogénéité des

grilles tarifaires entre modes de transport substituables est dès lors vitale pour assurer une concurrence loyale entre ces modes de transport concurrents. Cela requiert de la cohérence, non seulement au stade de la réglementation, mais aussi à celui du financement du projet.

Un autre problème auquel on est souvent confronté dans la région en matière de réglementation de prix est celui des « prix plafonds » et des « prix planchers » fixés pour les services de transport réguliers. Si des prix maximums et minimums peuvent, en théorie tout au moins, empêcher un acteur occupant une position dominante sur le marché de fixer des prix de monopole ou d'éviction, en pratique ils ont des effets inverses sur les marchés ouverts à une concurrence effective. Un prix plafond constitue un objectif de prix commode pour un cartel, alors qu'un prix plancher risque de limiter la concurrence par les prix.

Ainsi, après la libéralisation à laquelle la Malaisie procéda en 1997, le secteur du transport de marchandises fut confronté à une vive concurrence, le nombre d'entreprises passant de cinq en 1997 à une soixantaine en 2003 et les taux de transport par conteneurs chutant quant à eux de 20 à 40 pour cent. Pour couper court à cette guerre des prix, l'association des transporteurs de conteneurs de Malaisie (CHAM) et l'association des transporteurs routiers de Malaisie (AMH) décidèrent de supprimer toutes les ristournes et d'appliquer au contraire intégralement le prix réglementé. Ce comportement, connu sous le nom de « tarification parallèle », résultant d'une « entente tacite », ne constitue pas dans la plupart des pays une violation du droit de la concurrence.

De manière analogue, avant la libéralisation des services de transport aérien intérieurs, la réglementation des prix jouait en faveur de la compagnie nationale en place (Thai Airways), étant donné que les concurrents de plus petite taille ne pouvaient pas fixer leurs tarifs en deçà de ceux pratiqués par l'opérateur dominant en place. Il a fallu attendre la suppression des prix planchers pour voir les tarifs aériens sur les lignes intérieures chuter de 30 à 40 pour cent. Ce qui n'a toutefois pas empêché le régulateur de maintenir le régime des prix planchers.

En conclusion, et compte tenu de la structure et des conditions de concurrence changeantes sur le marché, les pays de l'ANASE doivent à présent revoir le régime de fixation des prix pour l'ensemble des transports. Sans quoi, ces déficiences de la réglementation risquent de constituer une entrave sérieuse à l'exercice d'une concurrence réelle sur le marché.

### 3.4. « Privilèges » octroyés aux entreprises publiques

Outre les diverses subventions, les entreprises publiques déficitaires bénéficient généralement du privilège de pouvoir opérer sur des marchés sur lesquels elles peuvent générer des « rentes » pour subventionner leurs services sociaux. Ainsi, les droits exclusifs accordés aux entreprises publiques de fournir un service donné sont souvent liés au régime de subventions croisées.

Il n'est pas rare que les entreprises publiques se voient octroyer la possibilité d'exploiter des services transfrontaliers dont les droits ont été négociés par l'État. Thai Airways, par exemple, est autorisée à fournir des services sur toutes les routes internationales que la Thaïlande a négociées dans le cadre de l'accord bilatéral de transport aérien avec d'autres pays. De même, en vertu de l'accord de 1993 sur le transit de marchandises entre la RDP lao et la Thaïlande, le Gouvernement thaïlandais a autorisé cinq transporteurs à faire transiter par la Thaïlande des marchandises destinées à la RDP lao. Deux d'entre eux étaient l'*Express Transport Organisation* et la *State Railway of Thailand*, des entreprises publiques spécialisées dans le transport routier de marchandises et le transport ferroviaire<sup>12</sup>. Généralement, les entreprises publiques échappent aussi à certaines lois et réglementations auxquelles sont soumises les entreprises privées. En Thaïlande par exemple, le droit de la concurrence accorde

une exemption généralisée aux entreprises publiques, définies comme toutes les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation directe majoritaire. Heureusement, le droit de la concurrence en Indonésie et à Singapour ne prévoit pas une telle exemption.

L'exclusivité dont les entreprises publiques bénéficient généralement entrave ou élimine la concurrence potentielle en provenance du secteur privé. C'est pour ces raisons mêmes que l'accord bilatéral de libre-échange Singapour-États-Unis comporte une disposition interdisant aux entreprises publiques constituées en société de bénéficier d'un privilège particulier auquel ne peuvent prétendre les autres concurrents du secteur privé.

### 3.5. Concentration du marché et abus de position dominante

Certains marchés de transport, et en particulier celui du transport aérien, sont dominés par une entreprise en place, qui est souvent l'entreprise publique. Généralement, cela est imputable au fait que l'ouverture du marché à la concurrence ne s'accompagne pas d'une restructuration appropriée du marché, qui aide à dissoudre la position dominante occupée par le prestataire de services en place et, ainsi, à garantir une concurrence effective sur le marché. Les nouveaux entrants risquent alors d'être confrontés à toutes sortes de pratiques restrictives déployées par l'entreprise en place pour préserver ses parts de marché. Le problème est qu'en l'absence d'un contrôle efficace de la concurrence, certaines de ces situations passent assez inaperçues ou n'ont pas été relevées. Dans d'autres cas, les régimes institués par les pouvoirs publics constituent un moyen commode pour adopter des pratiques restrictives. Comme indiqué précédemment, la réglementation des prix risque de restreindre plutôt que de promouvoir la concurrence. Il n'est pas étonnant que le régulateur soit capturé par l'entreprise publique, étant donné que l'un et l'autre relèvent souvent du même Ministère. Dans de très petit pays, tels que la RDP lao ou le Cambodge, il arrive même qu'ils partagent le même bâtiment de deux étages.

La seule affaire de concurrence recensée dans le domaine des transports concerne le cas du transport aérien en Indonésie. En 2003, la KPPU, c'est-à-dire l'autorité en charge de la concurrence en Indonésie, a estimé que Garuda, la compagnie aérienne nationale, enfreignait la législation nationale sur la concurrence en imposant aux agences de voyage qu'elles utilisent exclusivement le système Abacus pour la réservation des billets. L'autorité en charge de la concurrence a donc ordonné à Garuda de mettre fin à l'accord exclusif avec Abacus et à supprimer la disposition contraignante obligeant les agences de voyage à utiliser le système Abacus pour réserver les billets<sup>13</sup>.

Sur les marchés où aucune entreprise publique ou privée n'occupe une position dominante, le risque existe que les petits prestataires de services locaux soient confrontés à la concurrence déloyale exercée par les grandes entreprises multinationales. Cette menace est la plus tangible dans le secteur du transport routier de marchandises, où le marché est traditionnellement assez contestable. Toutefois, depuis l'avènement de la conteneurisation, de grandes compagnies maritimes ont commencé à s'intéresser de plus près aux systèmes logistiques intégrés proposant des services multimodaux porte-à-porte et s'appuyant, notamment, sur des services terrestres tels que le transport routier de marchandises. Les prestataires locaux craignent que les grandes compagnies maritimes s'entendent pour diminuer les prix des services terrestres et utilisent les rentes associées aux services maritimes qu'elles ont cartellisés pour financer l'activité au moyen de subventions croisées. Les prestataires de services terrestres seront ainsi évincés du marché en raison des coûts élevés du fret et de la faiblesse des revenus générés.

Cette menace est bien réelle. En 1998, la Commission Européenne avait estimé que le *Transatlantic Conference Agreement* (TACA) avait fixé les prix de manière déloyale pour le transport terrestre, restreint la disponibilité de contrats de service individuels entre compagnies maritimes et

leurs clients et fixé de manière déloyale les commissions des commissionnaires. La Commission Européenne avait également estimé que le TACA avait abusé de sa position dominante, étant donné que ces pratiques ne relevaient pas de l'exemption de groupe accordée aux conférences maritimes, pas plus qu'elles n'entraient en ligne de compte pour prétendre à des exemptions individuelles. Le TACA accepta donc d'adopter une règle dite du « *not-below-cost* », en vertu de laquelle les services terrestres seraient tarifés à un prix qui ne serait jamais inférieur aux dépenses directes du transporteur. Le *North Atlantic Conference Agreement* adopta des pratiques analogues, mais y mit un terme dès l'ouverture d'enquêtes par la Commission Européenne et la *Federal Maritime Commission* (FMC) américaine<sup>14</sup>.

L'accès aux ports exclusifs constitue une autre source d'inquiétude pour les transporteurs routiers de marchandises locaux de petite et moyenne taille. Comme indiqué précédemment, les compagnies maritimes ont massivement investi dans les ports pour mettre en place un service de transport intégré. Si les ports privés peuvent être efficaces et permettre d'économiser les deniers publics, ils ne sont en revanche pas toujours accessibles aux opérateurs non propriétaires de navires. Les pouvoirs publics doivent dès lors assurer l'accessibilité des ports aux opérateurs indépendants, soit en imposant au port privé exclusif de partager les infrastructures, soit en mettant à disposition un port à statut public. Une autre solution, plus efficace, consisterait à faire construire et exploiter le port par des parties qui ne détiennent pas d'intérêts commerciaux dans le secteur maritime<sup>15</sup>.

Dans les pays dotés de cadres réglementaires et de règles de concurrence solides, ces pratiques restrictives ou collusoires sont peu répandues. Les petits prestataires de services ou les nouveaux entrants peuvent, grâce à ces dispositifs, s'appuyer sur le filet de sécurité mis en place par les pouvoirs publics pour les protéger contre les pratiques commerciales abusives. Ces cadres réglementaires et règles de concurrence ne sont pas encore très développés dans la plupart des pays de l'ANASE, et en tout cas insuffisamment pour traiter de questions réglementaires aussi complexes. Le chapitre ci-après examine l'étendue des cadres réglementaires et des règles de concurrence dans la région.

#### 4. RÈGLES DE CONCURRENCE ET CADRES RÉGLEMENTAIRES DANS L'ANASE

Comme indiqué précédemment, les marchés qui ont traditionnellement été dominés par des entreprises publiques sont souvent ceux qui disposent d'un cadre réglementaire relativement peu étoffé. Il est vrai que dans ces pays, les pouvoirs publics ne sont guère habitués à réglementer le fonctionnement d'entreprises privées dont les informations commerciales sont protégées par la loi. Après s'être appuyées, de longues années durant, sur les informations commerciales non confidentielles et les données techniques fournies par les entreprises publiques aux fins de la réglementation, les autorités publiques sont aujourd'hui particulièrement démunies, dès lors qu'il s'agit de traiter avec des entreprises privées.

Dans l'ANASE, les compétences en matière de régulation appartiennent souvent à un département ministériel qui y contrôle à la fois la politique et la réglementation. Les instances de régulation indépendantes et spécialisées y sont l'exception plutôt que la règle. Et, comme nous l'avons souligné précédemment, dans certains cas ce sont les entreprises publiques elles-mêmes qui sont investies du pouvoir de régulation, que ce soit *de jure* ou *de facto*.

La régulation du transport aérien dans l'ANASE, par exemple, reste généralement l'apanage d'une instance ministérielle, telle que le *Department of Air Transport* dans le cas de la Thaïlande, la *Civil Aviation Authority* pour Singapour, le *Department of Civil Aviation* au Cambodge, au Myanmar et à Brunei, le Ministère des Transports dans le cas de la Malaisie et l'Administration de l'aviation civile pour le Viêt-Nam. Comme le montre le Tableau 2 ci-après, les Philippines sont le seul pays qui dispose d'un véritable régulateur (le *Civil Aeronautics Board*).

S'agissant des règles de concurrence, seuls trois pays de l'ANASE se sont dotés d'un droit de la concurrence à part entière, comportant toutes les dispositions clés concernant les pratiques restrictives, à savoir l'abus de position dominante, les ententes et les fusions : la Thaïlande, l'Indonésie et Singapour. En Thaïlande, la loi n'existe que sur le papier, sa mise en œuvre s'étant heurtée au lobbying des grandes entreprises et d'hommes politiques. La loi singapourienne a été adoptée fin 2004 et n'est entrée effectivement en application qu'au début 2005. L'Indonésie est le seul pays qui eut à connaître de quelques affaires de concurrence. Les Philippines s'appuient sur les codes civil et pénal pour connaître des pratiques anticoncurrentielles. Des travaux sont actuellement en cours pour rédiger une loi sur la concurrence. La RDP lao s'est dotée d'un décret sur la concurrence, qui est entré en vigueur en août 2004. Si ce décret comporte un certain nombre de chapitres consacrés aux monopoles, aux ententes et aux fusions, ses dispositions n'en demeurent pas moins excessivement laconiques, si bien que l'on ne sait pas encore très bien comment la loi sera mise en œuvre. Le Viêt-Nam n'a pas encore promulgué de loi sur la concurrence, mais a retravaillé à plusieurs reprises un projet de texte, qui en est actuellement à sa huitième version. Les autres pays de l'ANASE ne disposent pas encore d'une loi sur la concurrence.

Tableau 2. Régulation du transport aérien dans l'ANASE

Pays	Régulateur du transport aérien	Loi sur la concurrence et autorité en charge de la concurrence
Brunei	Department of Civil Aviation	Aucune loi sur la concurrence
Cambodge	Department of Civil Aviation	Aucune loi sur la concurrence
Indonésie	Directorate of Air Transport	S'est dotée d'une loi sur la concurrence
RDP lao	Lao Transport Authority	Décret sur la concurrence (entrée en vigueur effective août 2004)
Malaisie	Ministry of Transport	Aucune loi sur la concurrence
Myanmar	Department of Civil Aviation	Aucune loi sur la concurrence
Philippines	Civil Aeronautics Board (régulateur indépendant)	Article 186 du code pénal révisé, code civil RA 386, RA 186 (loi interdisant les monopoles et les pratiques commerciales restrictives)
Singapour	Civil Aviation Authority of Singapore	S'est dotée d'une loi sur la concurrence
Thaïlande	Department of Air Transport	S'est dotée d'une loi sur la concurrence (exemption de groupe accordée aux entreprises publiques, mais les principales dispositions de la loi ne sont pas encore applicables)
Viêt-Nam	Civil Aviation Administration	(8ème version du projet de loi sur la concurrence)

Source : données recueillies par l'auteur.

En conclusion, les règles de concurrence et cadres réglementaires de nombreux pays de l'ANASE sont tout à fait inadéquats pour garantir une concurrence loyale et effective sur le marché, tant sur le plan juridique que sur le plan institutionnel. Les dossiers de concurrence, en particulier ceux liés aux prix, peuvent s'avérer extrêmement complexes, tant dans la théorie que dans la pratique. Il est beaucoup plus difficile de déterminer les coûts d'une entreprise privée, *a fortiori* quand il s'agit d'une multinationale, que d'une entreprise publique, pour lesquelles les pouvoirs publics disposent de toutes les données concernant les éléments de coûts.

## 5. CONCLUSION

Les pays de l'ANASE doivent faire preuve de prudence, dès lors qu'il s'agit d'ouvrir leurs marchés des transports domestiques à la concurrence internationale. De longs travaux préparatoires seront nécessaires pour assurer que la libéralisation engendrera une concurrence loyale et effective sur le marché, bénéfique à l'ensemble de leurs économies. Les Gouvernements de l'ANASE doivent entreprendre un certain nombre de réformes importantes avant de souscrire à des engagements en matière d'ouverture du marché. Il conviendra notamment de :

- réformer le système comptable des entreprises publiques, afin d'assurer que les coûts soient alloués pour chaque service fourni par l'entreprise. Sappington et Sidak (2003) montrent qu'une entreprise publique qui s'attache à valoriser le niveau de ses revenus sera plus encline qu'une entreprise maximisant le profit à sous-estimer le coût marginal de production, afin « d'échapper » à une interdiction contraignante de vendre à un prix inférieur au coût. Cette même étude montre que pour contourner les réglementations sur les prix, les entreprises publiques sont davantage portées à adopter des technologies hautement capitalistiques, afin de diminuer les coûts marginaux variables et d'augmenter les coûts fixes. Le cadre réglementaire sera en conséquence beaucoup plus complexe en présence d'entreprises publiques ;
- refondre les régimes de subvention existants pour démêler l'écheveau des subventions et établir un système transparent qui garantira une allocation efficiente et loyale des aides publiques aux différents acteurs évoluant sur le marché, et éliminer toute subvention croisée entre les marchés monopolistiques et concurrentiels ;
- une fois que les régimes de subventions croisées auront été supprimés, les entreprises publiques deviendront superflues et devront alors également être démantelées ;
- restructurer le marché avant son ouverture à la concurrence dès lors que l'entreprise publique détient une part de marché majoritaire. Plus le marché est contestable, moins le fardeau de la réglementation reposera sur les épaules du régulateur ou de l'Office de la concurrence en devenir ;
- mettre sur pied une agence de régulation à part entière des transports, dotée de personnels qualifiés et opérant sur le terrain. La réglementation des prix de tous les modes de transport doit être revue. L'agence devra également élaborer des règles précises avant de souscrire à des engagements en matière d'ouverture du marché, notamment dans le cadre des accords

bilatéraux de libre-change qui comportent des clauses d'arbitrage entre les secteurs privé et public. Les règles qui manquent de transparence ou de clarté peuvent être facilement accusées d'avoir des effets discriminatoires ou d'être incompatibles avec la norme minimale de référence imposée par le droit coutumier. Un pays d'accueil dont les autorités sont mal préparées pour affronter les complexités de la concurrence internationale risque de se voir confronté à une série interminable de coûteuses procédures en justice ;

- promulguer une loi exhaustive sur la concurrence et en assurer la mise en œuvre effective et protéger les petits et moyens prestataires locaux de services de transport terrestre.

Dans l'hypothèse où les pays de l'ANASE décideraient de libéraliser leurs marchés des transports en concluant soit un accord régional dans le cadre de l'accord sur les services (AFAS) ou des accords bilatéraux avec de grands partenaires commerciaux, tels que les États-Unis et le Japon, l'accord devrait en tout état de cause, pour assurer une concurrence loyale, comporter des dispositions concernant les subventions publiques et prévoir une coopération obligatoire entre les autorités des pays partenaires pour tous les problèmes de concurrence transfrontaliers, tels que ceux auxquels sont confrontés les services de transport maritimes de ligne.

## NOTES

1. Le niveau de développement économique des pays membres dans la région est très disparate. En 2003, le PIB de Singapour était de 21 230 USD, alors que celui de la RDP lao était de 10 USD.
2. Même si les procédures administratives pour la libération des marchandises en transit sont parfois lourdes.
3. Stephensen et Nikomborirak (2003).
4. Selon Leinbach (2004), Silk Air est le transporteur étranger disposant du plus large accès à l'Indonésie.
5. La Thaïlande compte actuellement au moins sept transporteurs locaux opérant sur son marché domestique.
6. La responsabilité est un enjeu important dans la mesure où de nombreux pays membres de l'ANASE n'ont pas adhéré aux conventions internationales qui fixent les responsabilités des transporteurs utilisant des modes de transport différents.
7. Justifiant le niveau d'emploi et l'étendue des services offerts.
8. En Thaïlande, par exemple, l'entreprise publique *Bus Company Limited* utilise les termes et conditions figurant dans les concessions (ou franchises) qu'elle accorde aux opérateurs privés pour fixer les normes de service et de sécurité et de réglementer les horaires des autobus interprovinciaux. Étant donné que les opérateurs privés ne sont pas autorisés à exploiter les itinéraires réservés compte tenu de l'exclusivité dont bénéficient les entreprises publiques, ils n'ont d'autre choix que de se soumettre aux termes et conditions fixées dans les contrats.
9. Meyrick and Associated Pty Ltd (2001).
10. Aldama (2005).
11. Le concessionnaire privé était censé engranger des gains importants grâce à la promotion immobilière. Or, depuis l'éclatement de la bulle de l'immobilier en Thaïlande en 1997, l'entreprise n'a cessé d'accumuler les pertes.
12. CNUCED (2001).

13. *The Asia Pacific Anti-trust Review 2004*. Disponible à l'adresse internet suivante : [www.globalcompetitionreview.com/apar/indo\\_overview.cfm](http://www.globalcompetitionreview.com/apar/indo_overview.cfm)
14. EC Competition Policy Newsletter (1999).
15. Pourraient également en être exclus les investisseurs constitués par des États étrangers dont les ports nationaux risquent d'entrer en concurrence avec les ports domestiques.

## BIBLIOGRAPHIE

Aldaba, Refaelita (à paraître), “*Development of Principles for the Implementation of Subsidies and State Aid*”, Draft report submitted to the ASEAN Secretariat as part of the Project No. REPSF 04/008: Strategic Directions for ASEAN Airlines in a Globalizing World.

EC Competition Newsletter, *Revised TACA*, October 1999, p. 24.

Findlay, Christopher et Fink, Carsten (à paraître), *Trade in Transport and Distribution Services*. Projet janvier 2005.

Forsyth, Peter, King, John, Rodolfo, Cherry Lin et Trace, Keith (à paraître), *Preparing ASEAN for the Open Sky* (Draft), soumis au secrétariat de l'ANASE.

Lee, Cassey (2004), *Competition Regulation in Malaysia*. Disponible à l'adresse suivante : [www2.jftc.go.jp/eacpf/06/6\\_05.pdf](http://www2.jftc.go.jp/eacpf/06/6_05.pdf)

Meyrick & Associates Pty. Ltd. (2001), *Facilitation of International Shipping Project: Volume 1: Impact of Maritime Policy Reform*. Rapport préparé pour APEC-TWG. Disponible en ligne.

Philippe Cabanius et Kammoune Bouaphanh (2001), *Review in Progress of the Development of Transit Transportation System in Southeast Asia*, Paper presented at UNCTAD's Meeting on Government Expert from Landlocked and Transit Developing Countries, 30 juillet-1 août 2001, New York.

Sappington, David E. et Sidrik, Gregory J. (2003), *Competition Law for State-Owned Enterprises: Incentives for Anti-competitive Behaviour by Public Enterprises*, Review of Industrial Organization 83.

Stephensen, Sherry et Nikomborirak, Deunden (2002), “*Regional Liberalisation in Services*”, in *Services Trade Liberalisation and Facilitation*, publié par Sherry Stephenson *et al.*, Asia Pacific Press at Australian National University.

Vitasa, Honorio (2004), *Maritime and Inter-modal Transport Market Integration in ASEAN*, document présenté dans le cadre de la conférence intitulée “A Design for Northeast Asian Transport Market Integration: The Cases of ASEAN and NAFTA”, organisée par le East West Centre et le Korea Transport Institute, Honolulu, Hawaii, 16-17 août 2004.

**INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT, ÉCHANGES ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE**

**Panicos O. DEMETRIADES**  
**Université de Leicester**  
**ROYAUME-UNI**



## SOMMAIRE

1. INTRODUCTION .....	133
2. INFRASTRUCTURES, SPÉCIALISATION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE .....	134
3. INFRASTRUCTURES ET ÉCHANGES.....	139
4. FACTEURS SUSCEPTIBLES D’EXPLIQUER LE SOUS-INVESTISSEMENT INFRASTRUCTUREL .....	142
5. REMARQUES DE CONCLUSION.....	144
NOTES .....	146
BIBLIOGRAPHIE.....	147

Leicester, avril 2005



## 1. INTRODUCTION

Dans une étude récente sur les coûts des échanges, James Anderson et Eric van Wincoop (2004) avancent le chiffre de 170 pour cent comme estimation de l'équivalent fiscal des coûts « représentatifs » des échanges des pays industrialisés. Ce chiffre, qui comprend tous les coûts jalonnant le parcours d'un produit depuis le producteur étranger jusqu'au consommateur du pays de destination, comprend 21 pour cent de coûts de transport, 44 pour cent de barrières commerciales et 55 pour cent de coûts de distribution sur les marchés de détail et de gros. Anderson et van Wincoop constatent également que les coûts d'échange varient considérablement selon les catégories de produits et qu'ils sont encore plus élevés pour les pays en développement, passant du simple au double, voire davantage dans certaines catégories importantes. Ces coûts peuvent par conséquent avoir sur les courants d'échanges bilatéraux des incidences beaucoup plus sensibles que le coût de production proprement dit.<sup>1</sup>

La présente étude, qui s'appuie sur les ouvrages théoriques pertinents, est consacrée à l'un des déterminants les plus importants des coûts des échanges, à savoir les infrastructures de transport. Pour permettre de bien comprendre le rôle de ces infrastructures dans la facilitation des échanges, je commencerai par présenter une analyse économique de leurs avantages et de leurs coûts dans un contexte plus large. J'étudierai ensuite leur influence sur la facilitation des échanges, d'un point de vue analytique et empirique. Enfin, je proposerai une réponse à la grande question de savoir pourquoi les pays peuvent systématiquement décider de sous-investir dans leurs infrastructures de transport, comme cela se dégage implicitement ou explicitement des travaux dépouillés dans la présente étude.<sup>2</sup>

La section 2 analyse l'ensemble des avantages économiques des infrastructures, qui sont essentiellement de nature dynamique. C'est pourquoi l'analyse s'articulera sur un modèle de croissance endogène, élaboré par Bougheas, Demetriades et Mamuneas (2000), dans lequel l'infrastructure est modélisée comme une technologie de réduction des coûts, financée par une taxe sur la consommation finale. La section 3 étudie, à partir de recherches pertinentes, la relation entre échanges et infrastructures. La section 4, qui revêt un caractère quelque peu spéculatif, présente de nouvelles pistes de réflexion sur les facteurs qui pourraient expliquer pourquoi les pouvoirs publics choisissent de sous-investir dans les infrastructures. Enfin, dans la section 5 sont présentées une synthèse et les conclusions.

## 2. INFRASTRUCTURES, SPÉCIALISATION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

« Comme la facilité des transports par eau ouvre un marché plus étendu à chaque espèce d'industrie que ne peut le faire le seul transport par terre, c'est aussi sur les côtes de la mer et le long des rivières navigables que l'industrie de tout genre commence à se subdiviser et à faire des progrès... », A. Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*.

Cette citation d'Adam Smith n'a rien perdu de sa pertinence, surtout si on la transpose dans le contexte d'aujourd'hui, en remplaçant « le long des rivières navigables » par « dans les zones industrielles desservies par des liaisons routières, ferroviaires et aériennes de qualité » et « transports par eau » par « infrastructures de transport ». Pour mesurer toute l'importance économique des infrastructures de transport, comme la laisse entrevoir ce passage d'Adam Smith, il faut cerner leur influence sur les choix d'implantation et l'organisation de l'industrie, qui sont deux processus dynamiques. Une erreur fréquente qui entache les évaluations coûts-avantages ou que commettent les économistes des transports lorsqu'ils analysent les avantages d'un projet d'investissement infrastructurel est de prendre en compte essentiellement les effets statiques de l'infrastructure envisagée sur les industries existantes, et de négliger ou de sous-estimer les avantages dynamiques futurs qui en découleront au niveau macroéconomique, notamment l'effet d'attraction sur de nouvelles entreprises ou industries, avec leurs retombées favorables, ainsi que la spécialisation accrue d'un secteur, qui sont autant d'effets difficiles à évaluer.

Pour analyser l'importance de ces effets macroéconomiques, je reprends la méthode de Bougheas, Demetriades et Mamuneas (2000) – ci-après dénommés Bougheas *et al.* (2000) – qui analyse le rôle des infrastructures dans un cadre de croissance endogène. Dans leur modèle, la production d'un bien de consommation finale est une fonction des intrants intermédiaires définis par Romer (1987). Il est pris pour hypothèse que les coûts fixes de production des biens intermédiaires sont inversement proportionnels aux ressources consacrées à l'accumulation d'infrastructures, lesquelles sont mises à disposition par les pouvoirs publics et financées par une taxe sur la production finale. C'est pourquoi il y a un arbitrage à faire entre consommation finale et investissement infrastructurel. Cependant, étant donné les effets favorables des infrastructures sur la spécialisation -- qui est le moteur de la croissance dans le modèle de Romer -- la relation entre la croissance économique à long terme et l'investissement infrastructurel est initialement positive, et il existe un taux d'imposition positif qui maximise la consommation finale.

Romer (1987) modélise la spécialisation à l'aide d'une technique de production dans laquelle la production d'un bien de consommation finale est une fonction des intrants intermédiaires, définie en tout point de  $\mathbb{R}^+$ . Plus précisément, la fonction de production pour la production finale  $Y$  est la suivante :

$$Y(x) = \int_{\mathbb{R}^+} x(i)^\alpha di, \quad (1)$$

où  $x(i)$  est la quantité d'intrants  $i$  et  $0 < \alpha < 1$ .<sup>3</sup> Pour établir une limite supérieure à la quantité de biens intermédiaires, qui traduit le degré de spécialisation, Romer introduit les coûts fixes dans leur production, avec une ressource primaire  $Z$ .

L'une des fonctions de coût envisagée par Romer est la suivante :

$$h(x(i)) = \frac{1 + x(i)^2}{2}, \quad \forall i \quad (2)$$

où  $h(x(i))$  mesure la quantité de facteurs primaires qui est nécessaire pour produire  $x(i)$  unités d'intrants intermédiaires  $i$ . Cette fonction de coût traduit l'idée selon laquelle les coûts fixes limitent le degré de spécialisation (Romer, 1987, p. 57) et est exprimée par une courbe de coût moyen en U. Par conséquent, au niveau optimum,  $x(i)$  est strictement positif et, étant donné la symétrie qui existe entre les fonctions de coût, il a pour valeur constante  $\bar{x}$ . L'équation (1) implique alors que la production finale est directement proportionnelle à la mesure des intrants intermédiaires,  $M$ . Pour Romer, cela exprime l'idée selon laquelle, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation du degré de spécialisation entraîne un accroissement de la production ». (*ibid.*).

Bougheas *et al.* (2000) introduisent l'infrastructure dans le modèle de Romer en endogénéisant les coûts fixes dans la fonction de coût précitée. Ils font valoir que ces coûts sont dans une large mesure déterminés par la disponibilité et la qualité des infrastructures de transport et de télécommunications. Plus précisément, ils partent de l'hypothèse que les coûts fixes de production d'intrants intermédiaires varient dans le sens inverse du stock de capital infrastructurel *par rapport à la taille de l'économie*. En raison de la congestion, la productivité d'un niveau donné d'infrastructures est susceptible de diminuer à mesure que s'intensifiera l'activité économique que soutiennent les infrastructures en question. Cette intuition amène les auteurs à proposer une nouvelle formulation de la fonction de coût des intrants intermédiaires :<sup>4</sup>

$$h(x(i), G/Y) = \frac{C(G/Y) + x(i)^2}{2}, \quad \forall i \quad (2')$$

où  $G$  mesure le stock de capital infrastructurel et  $Y$ , comme auparavant, la production finale. Les auteurs partent également de l'hypothèse que  $C'$  est inférieur à 0 et  $C''$  supérieur à 0.

La contrainte de ressources primaires de l'économie est exprimée ainsi :

$$\int_{R^+} h(x(i), G/Y) di = M \cdot h(\bar{x}, G/Y) \leq Z \quad (3)$$

Les auteurs ferment le modèle à l'aide de l'hypothèse que l'infrastructure est fournie par les pouvoirs publics, qui administrent un budget équilibré et financent les infrastructures par un taux d'imposition proportionnel,  $\tau$ , sur la production finale :<sup>5</sup>

$$g \equiv \dot{G} = \tau Y \quad (4)$$

Si l'on commence par la version monopériodique du modèle, dans laquelle le stock initial de capital public est égal à 0 et la ressource primaire  $Z$  est constante,  $g = G$  et  $G/Y = \tau$ .<sup>6</sup> Dans l'équilibre décentralisé de cette économie, qui se compose d'un secteur de production finale concurrentiel et d'un

continuum de producteurs d'intrants intermédiaires en situation de concurrence monopolistique, les agents prennent en compte  $\tau$  et  $G$  comme des paramètres. Les producteurs finaux maximisent la fonction de profit ci-après :

$$\int_{R^+} (1 - \tau)x(i)^\alpha di - \int_{R^+} p(i)x(i)di \quad (5)$$

où  $p(i)$  indique le prix relatif de l'intrant intermédiaire  $i$ . Les conditions de premier ordre pour chaque  $i$  se traduisent dans une fonction inverse de la demande :

$$p(i) = (1 - \tau)\alpha \cdot x(i)^{\alpha-1} \quad (6)$$

Les producteurs d'intrants intermédiaires suivent ces courbes de demande dérivée pour maximiser :

$$(1 - \tau)\alpha \cdot x(i)^\alpha - R \frac{C(\tau) + x(i)^2}{2} \quad (7)$$

où  $R$  est le prix unitaire (production finale) de la ressource primaire. En situation d'équilibre, tous les producteurs d'intrants intermédiaires ont des profits nuls. En résolvant le système d'équation comprenant les conditions de premier ordre du problème ci-dessus, la situation de profits nuls et la contrainte de ressource (3), on obtient les solutions ci-après pour  $x$ ,  $M$  et  $R$  en tant que fonctions du paramètre d'action  $\tau$  :

$$\underline{x} = \left( \frac{\alpha C(\tau)}{2 - \alpha} \right)^{1/2} \quad (8)$$

$$M = \frac{Z(2 - \alpha)}{C(\tau)} \quad (9)$$

$$R = (1 - \tau)\alpha^2 \left( \frac{\alpha C(\tau)}{2 - \alpha} \right)^{(\alpha-2)/2} \quad (10)$$

Les équations (8) à (10) démontrent les coûts et avantages des infrastructures. Les coûts, qui sont évidents, sont mesurés par la perte de revenus attribuable à la fiscalité. Les conditions d'équilibre (8) et (9) révèlent que  $\underline{x}$  et  $M$  sont respectivement négativement et positivement corrélés aux investissements infrastructurels  $\tau$ . Du fait que l'infrastructure réduit les coûts fixes de la production d'intrants intermédiaires, elle stimule la concurrence dans ce secteur. Autrement dit, elle fait augmenter  $M$  et, partant, encourage une plus grande spécialisation, laquelle se traduit en bout de ligne par un accroissement de la production finale.

Dans la version dynamique du modèle, la ressource primaire,  $Z$ , peut s'accumuler, comme dans le modèle de Romer, au rythme suivant :

$$\dot{Z} = (1 - \tau)Y_t(x) - c_t \quad (11)$$

où, pour simplifier, on estime que l'amortissement est égal à zéro, et  $c_t$  indique la consommation par habitant. Les équations (11) et (4) décrivent la dynamique du côté production du modèle. Cependant, il convient de noter qu'il est maintenant nécessaire de faire une distinction entre le taux d'accumulation de capital public,  $g_t \equiv \dot{G}_t$ , et le stock de capital public,  $G_t$ . Pour cela, il faut substituer  $G_t/Y_t$  à  $\tau$  dans la fonction de coûts fixes. Ce changement implique que le taux de rendement de l'économie,  $R_t$ , varie dans le temps.

Du côté consommation du modèle, les préférences intertemporelles sont par convention formulées comme suit :

$$\int_0^{\infty} U(c_t) e^{-\rho t} dt \quad (12)$$

où  $U(c_t)$  est donné par :

$$U(c_t) = \frac{c_t^{1-\sigma} - 1}{1-\sigma} \quad (13)$$

où  $0 < \sigma < \infty$ . La formulation des préférences ci-dessus implique que le taux de croissance de la consommation est égal à :

$$\frac{\dot{c}_t}{c_t} = \frac{1}{\sigma} (R_t - \rho) \quad (14)$$

car dans cette économie, le seul actif que les consommateurs possèdent est la ressource primaire. Son taux de rendement est égal à  $R_t$ , car le taux d'amortissement est égal à zéro.

Sur un sentier de croissance équilibrée, les variables  $c$ ,  $Y$ ,  $Z$ , et  $G$  progresseront au même rythme. Dans une telle situation d'équilibre à long terme, le ratio  $G/Y$  demeurera constant, ce qui implique que la fonction de coûts fixes,  $C(\cdot)$ , et par conséquent le taux de rendement,  $R$ , auront des valeurs constantes. En mettant en relation les taux de croissance de  $G$  et de  $c$  à l'aide des équations (4) et (14) et en substituant l'équation (10) à  $R$ , les auteurs obtiennent :

$$\frac{\dot{G}}{G} = \frac{\tau Y}{G} = \frac{1}{\sigma} \left\{ (1-\tau) \alpha^2 \left[ \frac{\alpha C(G/Y)}{2-\alpha} \right]^{(\alpha-2)/2} - \rho \right\} \quad (15)$$

Bougheas *et al.* (2000) montrent ensuite qu'il existe une relation monotone positive entre le paramètre  $\tau$  et le ratio  $G/Y$ . Par conséquent, le taux d'imposition choisi par les pouvoirs publics détermine également le taux de croissance à long terme de l'économie. Supposons pour  $C(\cdot)$  la formulation suivante :

$$C(G/Y) \equiv \theta/(G/Y) \quad (16)$$

où  $\theta$  est une constante positive. Cette formulation implique que (a) en l'absence d'infrastructures, les coûts fixes tendent vers l'infini, autrement dit que la spécialisation devient impossible, et que (b) les coûts fixes ne disparaissent jamais, autrement dit qu'il existe une limite au degré de spécialisation.

En substituant (16) à (15) et en réagencant les membres de l'équation, les auteurs obtiennent :

$$\left(\frac{G}{Y}\right)^{2-(\alpha/2)} = \frac{\rho}{(1-\tau)\lambda} \left(\frac{G}{Y}\right) + \frac{\tau\sigma}{(1-\tau)\lambda} \quad (17)$$

où :

$$\lambda \equiv \alpha^2 \left(\frac{\alpha\theta}{2-\alpha}\right)^{(\alpha-2)/2} > 0 \quad (18)$$

Pour  $0 < \tau < 1$ , (17) a une unique racine positive<sup>7</sup>. Autrement dit, le taux d'imposition détermine de façon unique le ratio d'équilibre à long terme de  $G/Y$ . En outre, en utilisant la règle de la fonction implicite, ils constatent que pour des taux de croissance positifs, la relation entre  $\tau$  et  $G/Y$  est une relation monotone positive. Prenons, en particulier, la description ci-après de cette relation :

$$\frac{G}{Y} = f(\tau), \quad f'(\tau) > 0 \quad (19)$$

Le taux de croissance équilibrée de l'économie est alors donné par la formulation suivante :

$$\gamma \equiv \left[ (1-\tau)\lambda f(\tau)^{1-(\alpha/2)} - \rho \right] \frac{1}{\sigma} \quad (20)$$

Cette formulation décrit une relation non monotone entre le taux d'imposition et le taux de croissance à long terme de l'économie décentralisée. Il existe par conséquent un taux d'imposition unique qui maximise la croissance et qui équilibre la répartition des économies réalisées entre le capital privé et le capital infrastructurel.

Bougheas *et al.* (2000) présentent des données sur les États-Unis qui donnent à penser que le degré de spécialisation dans l'industrie et la production d'intrants intermédiaires dépend en fait directement des infrastructures essentielles. Ils présentent également des données tirées de régressions de croissance internationales, qui indiquent qu'en neutralisant les autres déterminants de la croissance, il existe une relation en U inversé entre la croissance à long terme et les indicateurs des infrastructures de transport et de télécommunications (respectivement, les chaussées revêtues et les lignes téléphoniques). Leurs conclusions tendent à montrer que les infrastructures demeurent le plus souvent, dans la plupart des pays, en deçà du niveau permettant de maximiser la croissance. Ils mettent également en évidence le rôle des infrastructures comme moteur de la croissance, en particulier dans les pays pauvres. Il ne fait donc guère de doute que les effets favorables des infrastructures sur la croissance sont importants et que par conséquent toute analyse coûts-avantages de nouveaux projets d'investissements infrastructurels est susceptible de sous-estimer les avantages économiques à long terme, si ces effets ne sont pas pris en compte.

### 3. INFRASTRUCTURES ET ÉCHANGES

Si les infrastructures favorisent la croissance et la spécialisation de l'industrie, une conjecture plausible est qu'elles favorisent peut-être aussi les échanges (intra- et intersectoriels). Des recherches empiriques de plus en plus nombreuses sont consacrées aux effets des infrastructures sur les échanges.<sup>8</sup> L'étude de Bougheas, Demetriades et Morgenroth (1999) – ci-après dénommée Bougheas *et al.* (1999) – est l'une des rares à présenter une analyse théorique et empirique de cette relation. Plus précisément, elle examine le rôle de l'infrastructure dans un modèle ricardien simple des échanges avec les coûts de transport. La technologie des transports – qui est ici une variété d'un type standard d'iceberg<sup>9</sup> -- est élargie pour englober une relation inverse entre le niveau d'infrastructure et les coûts de transport. L'idée modélisée ici est que l'infrastructure améliore les conditions de transport ; elle est par conséquent considérée comme une technologie de réduction des coûts. L'accumulation d'infrastructures est cependant coûteuse. Les investissements infrastructurels s'approprient des ressources qui pourraient être affectées à la production de consommation finale. La formulation de la technologie de l'infrastructure comprend des éléments fixes et variables et tient compte de facteurs géographiques (distance). Pour récapituler, supposons que  $\Lambda$  indique la quantité totale d'intrants que les deux pays consacrent aux investissements infrastructurels. Supposons que  $D$  indique la variable « distance », qui représente une mesure sommaire du désavantage géographique ; les pays dont la valeur  $D$  est élevée doivent utiliser une proportion plus importante de leur dotation en facteurs pour réduire les coûts de transport d'un montant donné par rapport aux paires de pays dont la valeur de  $D$  est faible. Supposons que  $g$  est la fraction de la quantité embarquée qui arrive à sa destination. Bougheas *et al.* (1999) formule pour  $g$  la fonction suivante :

$$G(\Lambda / D) = \left\{ \begin{array}{ll} \bar{g} & \text{for } \Lambda / D \leq k \\ g(\Lambda / D) & \text{for } \Lambda / D \geq k \end{array} \right\} \quad (21)$$

où  $k$  est un paramètre visant à saisir le caractère monolithique des projets d'investissements infrastructurels et  $g$  augmente dans le ratio  $\Lambda/D$  de moins en moins vite. Par exemple, la construction d'un tunnel ou d'un pont pour relier deux économies côtières, comme la France et le Royaume-Uni, exigerait des dépenses initiales considérables, et les coûts de transport ne commenceront à diminuer qu'une fois le tunnel ou le pont achevé, d'où la discontinuité saisie par les valeurs de  $\Lambda/D$  en deçà de  $k$ . Une fois le tunnel ou le pont construit, autrement dit pour des valeurs de  $\Lambda/D$  qui sont supérieures à  $k$ , on peut constater des améliorations marginales qui se traduisent par une réduction continue des coûts de transport, mais cette réduction est soumise à la loi des rendements décroissants.

Les auteurs montrent que selon la géographie et la dotation initiale en facteurs, il est possible d'établir un équilibre avec ou sans infrastructures. Il y a équilibre sans qu'interviennent les infrastructures pour deux pays géographiquement éloignés ou deux pays pauvres. Dans ces deux situations, le coût d'opportunité de l'investissement infrastructurel, tel qu'il est mesuré par la perte de production finale, est trop élevé par rapport à l'amélioration du bien-être, de sorte que les pays décideront de ne pas investir dans leurs infrastructures. Ces conclusions traduisent le caractère massif

des investissements infrastructurels. Par conséquent, les pays géographiquement désavantagés et/ou pauvres peuvent estimer qu'il n'est pas optimal de développer leurs infrastructures, de sorte qu'ils s'enferment dans une situation d'équilibre à faible densité d'échanges.

La relation qui existe entre le bien-être et le niveau de développement des infrastructures pour les pays pauvres et géographiquement désavantagés, avancée par Bougheas *et al* (1999), est illustrée dans la Figure 1. En raison de l'importance des coûts fixes, et du caractère massif des investissements infrastructurels, le bien-être diminue initialement. C'est seulement une fois dépassé un certain seuil d'investissements infrastructurels ( $kD$ ), que le bien-être commence à s'améliorer, avec les investissements supplémentaires. Étant donné les rendements décroissants de la technologie de réduction des coûts et l'arbitrage à faire entre les investissements infrastructurels et la production de consommation finale, la relation entre le bien-être et l'infrastructure atteint un pic local qui se situe au-dessus de  $kD$ . Cependant, à ce pic, le bien-être se situe en dessous du niveau correspondant à des investissements nuls – ce dernier correspondant au maximum mondial. Cet exemple pourrait traduire une faible dotation initiale (celle des pays « pauvres »), ce qui donnerait à penser que l'arbitrage entre consommation finale et investissement infrastructurel est rude. Ces pays n'ont tout simplement pas les moyens d'investir dans les infrastructures, car en raison du caractère massif de la technologie de réduction des coûts, ils seraient obligés, pour faire l'investissement minimum nécessaire devant leur permettre de réduire les coûts de transport, de renoncer à une part importante de leur consommation finale. Mais la situation illustrée à la Figure 1 pourrait également être celle d'un pays géographiquement désavantagé, pour lequel la valeur de  $D$  est très élevée et qui, pour éviter que soit absorbée une part trop importante de sa dotation initiale, doit orienter ses ressources vers la construction d'infrastructures.

Figure 1. Infrastructures et bien-être – pays pauvres ou géographiquement défavorisés

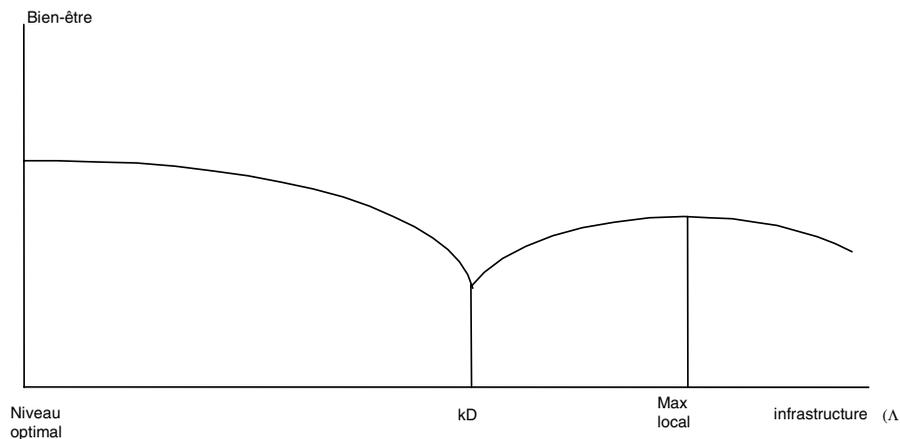
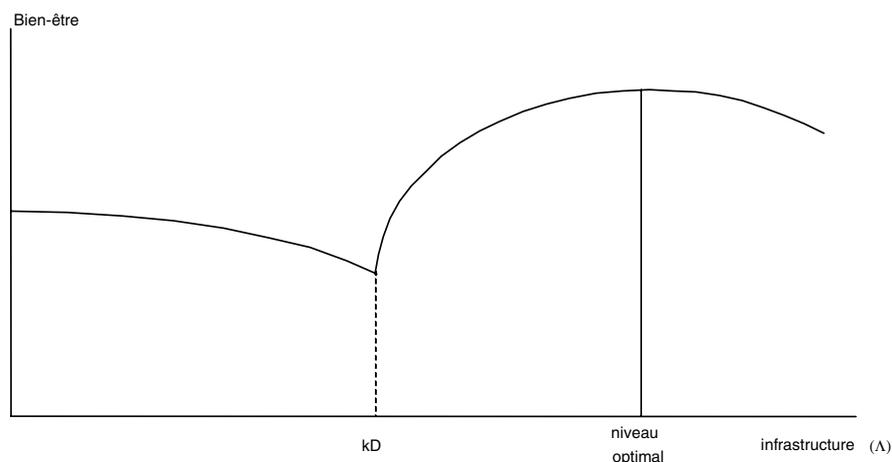


Figure 2. Infrastructures et bien-être – pays riches ou géographiquement favorisés



Par ailleurs, pour les paires de pays bénéficiant d'une dotation initiale abondante (pays « riches ») ou d'une géographie favorable (faibles valeurs de  $D$ ), des investissements infrastructurels positifs ont un effet optimal. C'est ce qu'illustre la Figure 2, où l'on voit que la relation entre le bien-être et les investissements infrastructurels atteint un maximum mondial à un niveau d'investissements qui se situe au-dessus de  $kD$ . Pour ces paires de pays, le modèle prédit également une relation positive entre les investissements infrastructurels et le volume des échanges.

Bougheas *et al.* (1999) présentent des données empiriques à l'aide de modèles gravitationnels élargis et de données sur les pays européens, qui étayent solidement cette prédiction de la théorie. Dans leurs estimations, ils s'appuient sur deux variables infrastructurelles, à savoir le capital public et la longueur du réseau routier. Les élasticités estimées sur les indicateurs d'infrastructures sont non seulement positives et significatives mais également assez importantes. Par exemple, les auteurs constatent qu'une augmentation de 10 pour cent de l'indicateur des infrastructures de transport (dans l'un des deux partenaires commerciaux) fait augmenter les échanges bilatéraux de 1.8 à 4.6 pour cent, selon la formulation.

Nuno Limao et Anthony Venables (2001) examinent la relation empirique entre les infrastructures, les coûts de transport et les échanges, en tenant compte des facteurs géographiques. Leur première série de conclusions s'appuie sur les coûts d'expédition d'un conteneur standard de 40 pieds depuis Baltimore vers 64 destinations mondiales. Ils ont constaté que l'enclavement faisait augmenter les coûts de 4 620 dollars, par rapport à ceux des pays non enclavés qui sont de 3 450 dollars en moyenne, et qu'un allongement du trajet maritime de 1 000 kilomètres fait augmenter les coûts de transport de 190 dollars, tandis que le même allongement sur parcours terrestre gonfle les coûts de 1 380 dollars. Les auteurs expliquent en outre que les coûts de transport accrus que les pays enclavés doivent absorber ne sont pas seulement imputables à la distance terrestre plus grande à franchir ; ils indiquent que les pays enclavés seront également plus exposés à des retards aux frontières et à des problèmes de coordination des transports, ainsi qu'à des coûts d'assurance et des charges directes plus élevés (notamment en raison des redevances de transit). Ils ont également constaté que

l'infrastructure propre d'un pays explique 40 pour cent des coûts de transport prévus pour les pays maritimes et 36 pour cent pour les pays enclavés ; s'agissant de ces derniers, l'infrastructure de transit est à l'origine de 24 pour cent des coûts.

Limao et Venables (2001) estiment par ailleurs un modèle gravitationnel pour évaluer les effets de l'infrastructure sur les courants d'échanges, en utilisant une série de données pour l'année 1990 qui porte sur 103 pays. Les résultats qu'ils obtiennent sont frappants. Ils constatent ainsi que les variables infrastructurelles sont significatives à 1 pour cent et qu'elles ont des effets très sensibles sur les volumes d'échanges. Entre le centile médian et le 25<sup>ème</sup> centile supérieur de la distribution des infrastructures, les volumes d'échanges augmentent de 68 pour cent, ce qui équivaut pour un pays à se rapprocher de 2 005 kilomètres de ses partenaires commerciaux. Entre le centile médian et le 25<sup>ème</sup> centile inférieur, les volumes d'échanges diminuent de 28 pour cent, ce qui équivaut pour un pays à s'éloigner des autres de 1 627 kilomètres. Une analyse plus poussée des échanges de l'Afrique sub-saharienne révèle que les infrastructures (peu développées) sont à l'origine de près de la moitié du surcoût de transport qui grève les échanges intérieurs de cette région. Des données empiriques supplémentaires indiquent que les médiocres performances commerciales des pays de l'Afrique sub-saharienne (à l'intérieur comme à l'extérieur de la région) s'expliquent par des infrastructures insuffisantes et par le surcoût des échanges intracontinentaux en Afrique.

#### **4. FACTEURS SUSCEPTIBLES D'EXPLIQUER LE SOUS-INVESTISSEMENT INFRASTRUCTUREL**

La documentation dépouillée jusqu'ici implique indirectement ou directement que le sous-investissement infrastructurel est systématique, ce qui concorde avec une bonne part des recherches empiriques qui ont tenté d'estimer les taux de rentabilité sociale des infrastructures à l'aide de données agrégées.<sup>10</sup> Par exemple, Demetriades et Mamuneas (2000) constatent que le taux de rendement net à long terme du capital public dépasse celui du capital privé dans douze pays de l'OCDE. Une explication plausible à cette énigme (qui va dans le sens des conclusions de Demetriades et Mamuneas, 2000), est l'asymétrie entre les horizons politiques et la chronologie des coûts et avantages des grands projets infrastructurels. Pour dire les choses autrement, les politiciens raisonnent peut-être à trop courte vue pour investir dans des projets qui n'entraîneront que des coûts pendant qu'ils seront aux affaires et dont les retombées bénéfiques ne se concrétiseront que plus tard. Pour illustrer cette asymétrie, certaines des principales conclusions de Demetriades et Mamuneas sont reproduites au Tableau 1.

Il importe de noter que ces estimations ont été obtenues à l'aide d'un cadre d'optimisation dans lequel le secteur privé prend des décisions optimisantes (qui maximisent les profits) en rapport avec le stock de capital privé et l'emploi, et dans lequel le stock de capital public est exogène. Sur la base de données empiriques, on constate que les augmentations du stock de capital public entraînent un accroissement de l'emploi et de la production privée et, par voie de conséquence, du stock de capital privé, qui a besoin de temps pour s'ajuster. Une fois cet ajustement effectué, au cours de la seconde période (moyen terme), d'autres ajustements se feront au niveau de la production et de l'emploi, qui sont susceptibles d'entraîner encore des ajustements du capital privé. Ce processus vise à saisir de façon empirique l'ensemble des effets dynamiques du capital public et il explique pourquoi, dans le

Tableau, le taux de rendement net du capital public est beaucoup plus élevé à long terme qu'à moyen terme. Les conclusions indiquent également que si l'on veut déterminer de façon empirique s'il y a sous-investissement dans le capital public en se limitant à la comparaison entre les taux de rendement nets du capital public et du capital privé à moyen terme, on parviendra à la conclusion qu'il s'agit là de l'exception plutôt que de la règle. C'est seulement en Belgique et, dans une moindre mesure, en Finlande que le taux de rendement du capital public est nettement plus élevé que celui du capital privé à moyen terme. Toutefois, quand on examine les taux à long terme, c'est un tableau très différent qui se dessine : le capital public présente un taux de rendement net beaucoup plus élevé que le capital privé, ce qui donne à penser qu'il y aurait sous-investissement dans le capital public. Dans plusieurs pays, le taux de rendement public est supérieur au taux de rendement privé, l'écart pouvant être du simple au double (par exemple, en Belgique, en Allemagne, aux États-Unis et au Royaume-Uni), voire du simple au triple (Japon).

Tableau 1. Estimation des taux de rendement net du capital public et du capital privé

Pays	Moyen terme		Long terme	
	Public	Privé	Public	Privé
Australie	0.112	0.153	0.165	0.134
Belgique	0.183	0.130	0.237	0.125
Norvège	0.121	0.136	0.172	0.134
Suède	0.137	0.144	0.181	0.123
Finlande	0.160	0.121	0.204	0.114
États-Unis	0.106	0.315	0.265	0.113
Canada	0.146	0.156	0.204	0.130
Japon	0.240	0.215	0.357	0.095
Allemagne	0.168	0.183	0.260	0.100
France	0.192	0.206	0.277	0.129
Italie	0.255	0.257	0.354	0.153
Royaume-Uni	0.204	0.210	0.284	0.143

Source : Tableau 5 dans Demetriades et Mamuneas (2000).

Si l'on examine les mêmes résultats du point de vue des responsables politiques, les avantages économiques des investissements dans le capital public ne pourront vraisemblablement se faire sentir que bien après leur mandat, tandis que les coûts au contraire seront absorbés pendant qu'ils seront en fonction. Même lorsque ces investissements sont financés par des émissions d'obligations ou par des prêts, le resserrement concomitant des finances publiques peut exclure d'autres dépenses assorties d'avantages politiques plus immédiats.<sup>11</sup> Financer de grands projets infrastructurels par des emprunts peut également avoir des conséquences indésirables sur les taux d'intérêt à court ou moyen terme, ce qui influence les perspectives de réélection des Gouvernements en place. Par conséquent, il n'est pas difficile d'expliquer pourquoi les politiciens évitent les grands projets d'investissements publics, surtout ceux qui nécessitent une longue gestation. Il est également aisé de voir pourquoi les mandarins peuvent justifier ce genre de préférences en centrant leurs efforts sur les taux de rendement à court et moyen terme, lesquels se rapprochent beaucoup plus de ceux qui se dégagent des analyses coûts-avantages, qui ne prennent en général pas en compte les avantages dynamiques découlant des grands projets d'investissements publics à long terme.

Dans la section 3, nous avons déjà évoqué une autre raison pour expliquer pourquoi les pays décident de sous-investir dans le capital public, suggérant que les déterminants des coûts de transport pour les pays enclavés comprennent un élément qui dépend de l'infrastructure des pays de transit. En commerce international, c'est chose courante – les pays commerçants devant souvent s'en remettre à l'infrastructure d'un tiers pour leurs échanges. Par conséquent, les investissements infrastructurels d'un pays seront avantageux, non seulement pour ce dernier, mais également pour d'autres pays, qui ne sont peut-être même pas partenaires commerciaux du pays investisseur.

Bougheas, Demetriades et Morgenroth (2003) analysent ce problème dans un cadre bilatéral, partant de l'hypothèse que les responsables de la planification sociale de chaque pays se comportent de façon stratégique.<sup>12</sup> Ils montrent qu'en général, les niveaux d'équilibre de l'infrastructure ne sont pas optimaux du point de vue mondial. Ils fournissent également des données concrètes sur 16 pays européens pour la période 1987-1995, qui concordent avec les prédictions du modèle. Plus précisément, ils effectuent une régression de quatre différents indicateurs d'investissements infrastructurels (routes, chemin de fer, ports maritimes et aéroports) sur le PIB du pays investisseur et du partenaire commercial (pondérés en fonction de la contiguïté, des échanges ou de la distance), la population, la densité démographique, les taux d'intérêt à long terme, le ratio dette-PIB et sur un pays fictif pour assurer la cohésion. Les auteurs constatent en général que le coefficient de revenu étranger est négatif, ce qui donne à penser qu'il y a des effets stratégiques. Autrement dit, lorsque les revenus de ses partenaires commerciaux augmentent, un pays peut décider d'investir moins dans ses infrastructures, dans l'espoir de « profiter gratuitement », en quelque sorte, des investissements étrangers. Les auteurs concluent également que leurs résultats peuvent avoir d'importantes implications pour l'action des pouvoirs publics dans la mesure où ils mettent en évidence un important problème de coordination lié à la mise à disposition d'infrastructures favorisant les échanges. La nécessité de centraliser la mise à disposition d'infrastructures publiques est, bien sûr, généralement reconnue dans les systèmes fédéraux. Par exemple, la construction d'autoroutes en Allemagne est de compétence fédérale. Aux États-Unis, même si le réseau routier est mis en place par les autorités des États, qui en sont les propriétaires légaux, ils sont essentiellement financés par l'administration fédérale. Cependant, les fonds structurels de l'Union Européenne, qui visent à favoriser la croissance économique et la reprise dans les régions sous-développées, ne permettent pas explicitement de résoudre les problèmes de coordination.

## 5. REMARQUES DE CONCLUSION

La présente étude donne un aperçu des recherches théoriques, qui indiquent que les investissements dans les infrastructures de transport peuvent avoir une importante influence favorable à la fois sur les échanges internationaux et la croissance économique. Elle propose également certaines idées relativement nouvelles pour expliquer pourquoi les niveaux d'investissements infrastructurels n'atteignent pas un niveau optimal, non seulement dans les pays en développement, mais également dans les économies développées.

Si les recherches universitaires consacrées aux effets des infrastructures sur la productivité et la croissance se sont multipliées ces dernières années, il n'existe guère de travaux à ce jour sur la relation entre les infrastructures et la facilitation des échanges. De plus amples recherches dans ce domaine

sont nécessaires, non seulement pour faire progresser la connaissance, mais également pour informer les responsables de l'élaboration des politiques partout dans le monde. Une importante dimension des échanges internationaux concerne les externalités et les retombées des infrastructures d'un pays à l'autre – question dont l'étude a été négligée, surtout dans un contexte multilatéral. L'une des conclusions qui pourrait se dégager d'une telle étude est qu'étant donné les aspects internationaux du bien public, la mise à disposition et le financement des infrastructures devraient faire intervenir beaucoup plus la coopération régionale et internationale entre responsables politiques que cela n'a été le cas jusqu'à présent, même à l'intérieur de blocs commerciaux comme l'Union Européenne.

## NOTES

1. Feenstra (1998) donne un exemple de la poupée Barbie, de Mattel, dont le coût de production est de 1 dollar et qui se vend pourtant 10 dollars aux États-Unis. Autrement dit, les coûts d'échange équivalent à un droit *ad valorem* de 900 pour cent.
2. Il s'agit d'un phénomène plus large observé dans les recherches sur les infrastructures, en commençant par les travaux de David Aschauer (1989a, 1989b, 1989c), qui situent le taux de rendement du capital public aux États-Unis à environ 60 pour cent par an. Même si les conclusions d'Aschauer ont été contestées par la suite, les recherches donnent dans l'ensemble à penser que le sous-investissement dans les infrastructures existerait bel et bien, non seulement dans les pays en développement, mais également dans les pays développés. Voir par exemple Nadiri et Mamuneas (1994), Lynde et Richmond (1992), Gramlich (1994), Morrison et Schwartz (1996), et Demetriades et Mamuneas (2000).
3. Cette fonction de production est analogue à la fonction d'utilité de Dixit-Stiglitz, qui saisit les préférences du consommateur pour la diversité des produits. Elle indique des rendements constants à l'échelle, mais la valeur de la main-d'œuvre est fixée à 1, car la croissance démographique retenue dans l'hypothèse est nulle.
4. Dans cette fonction de coût, Romer chiffre l'élément fixe à 1, ce qui a l'avantage de permettre d'obtenir un coût moyen minimum de 1, lorsque la production est aussi égale à 1.
5. Cette hypothèse est courante dans les travaux sur la croissance.
6. Dans un modèle monopériodique, les flux de dépenses publiques sont égaux au stock de capital public.
7. Le membre de gauche de (17) augmente et est convexe dans  $G/Y$ , tandis que le membre de droite est linéaire dans  $G/Y$ . L'intersection et la pente de ce dernier sont positives pour les valeurs admissibles de  $G/Y$ .
8. Ces recherches sont relativement récentes et elles n'ont par conséquent pas encore examiné les types d'échanges qui sont ainsi favorisés.
9. Ceci veut dire que seulement une fraction des quantités expédiées arrive à destination, le reste s'évaporant comme pour un iceberg.
10. Mais ne va peut-être pas dans le sens des analyses coûts-avantages de certains projets infrastructurels.
11. Le dôme du millénaire, au Royaume-Uni, qui a coûté 800 millions de livres, est un exemple très éloquent à cet égard.
12. L'analyse du même problème dans un cadre multilatéral permettrait d'approfondir le sujet, mais elle reste à faire.

## RÉFÉRENCES

- Aschauer, David A., 1989a, “*Is Public Infrastructure Productive?*”, *Journal of Monetary Economics*, 23, p. 177-200.
- Aschauer, David A., 1989b, “*Public Investment and Productivity Growth in the Group of Seven*”, *Economic Perspectives*, 13, p.17-25.
- Aschauer, David A., 1989c, “*Does Public Capital Crowd Out Private Capital?*”, *Journal of Monetary Economics*, 24, p.171-188.
- Anderson, James E. et Eric van Wincoop (2004), “*Trade Costs*”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLII (septembre 2004), p. 691-751.
- Bougheas, Spiros, Panicos O. Demetriades et Theofanis Mamuneas, 2000, “*Infrastructure, spécialisation et croissance économique*”. *Revue canadienne d'économique*, vol. 33, n° 2, p. 506-522.
- Bougheas, Spiros, Panicos O. Demetriades et Edgar L.W. Morgenroth (1999), “*Infrastructure, Transport Costs and Trade*”, *Journal of International Economics*, vol. 47, p.169-189.
- Bougheas, Spiros, Panicos O. Demetriades et Edgar L.W. Morgenroth (2003), “*International Aspects of Public Infrastructure Investment*”, *Revue canadienne d'économique*, vol. 36, n° 4, p. 884-910.
- Demetriades, Panicos O. et Theofanis Mamuneas (2000), “*Intertemporal Output and Employment Effects of Public Capital: Evidence from 12 OECD Economies*”. *The Economic Journal*, vol. 110, p. 687-712.
- Feenstra, Robert C. (1998) “*Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy*”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n° 4, p. 31-50.
- Gramlich, Edward M. (1994) “*Infrastructure Investment: A Review Essay*”, *Journal of Economic Literature*, vol. 32, n° 3 (septembre 1994), p. 1176-1196.
- Limao, Nuno et Anthony J. Venables (2001), “*Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade*”, *World Bank Economic Review*, vol. 15, n° 3, p. 451-480.
- Lynde, Catherine et Jim Richmond, 1992, “*The Role of Public Capital in Production*”. *The Review of Economics and Statistics*, 74, p. 37-44.
- Morrison, Catherine, J. et Amy E. Schwartz, 1996, “*State Infrastructure and Productive Performance*”. *American Economic Review*, 86, p. 1095-1112.

Nadiri, M. Ishaq et Theofanis P. Mamuneas, 1994, “*The Effects of Public Infrastructure and R&D Capital on the Cost Structure and Performance of US Manufacturing*”. *The Review of Economics and Statistics*, 76, p. 22-37.

Romer, Paul, M. (1987) “*Growth Based on Increasing Returns due to Specialisation*”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 77, p. 56-62.

**SÛRETÉ DES TRANSPORTS**

**Dimitar STOYANOV**  
**SETREF**  
**Université Technique de Sofia**  
**BULGARIE**



## SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION .....	153
2.	ACTUALITÉ DU PROBLÈME DE LA SÛRETÉ DES TRANSPORTS .....	154
3.	POLITIQUES ET MESURES MISES EN ŒUVRE PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE POUR SÉCURISER LES TRANSPORTS.....	155
	3.1. Politiques et mesures de l'Union Européenne .....	156
	3.2. Politiques et mesures américaines.....	158
	3.3. Politiques et mesures d'autres pays .....	159
4.	PROBLÈMES DE SÛRETÉ DES TRANSPORTS DANS LE SUD-EST DE L'EUROPE .....	160
	4.1. Amélioration de la fiabilité des liaisons entre les pays du Sud-Est de l'Europe ainsi qu'entre ces pays et les autres parties du continent.....	160
	4.2. Problèmes pratiques de franchissement des frontières dans le Sud-Est de l'Europe : Étude de cas.....	162
5.	SÛRETÉ DES TRANSPORTS : BILAN ET MESURES A PRENDRE .....	175
6.	CONCLUSION GÉNÉRALE .....	177
	NOTES .....	178
	RÉFÉRENCES .....	179

Sofia, avril 2005



## 1. INTRODUCTION

La notion de *sûreté des transports* peut s'interpréter dans plusieurs sens différents qui ne correspondent pas toujours à celui que l'on donne le plus souvent au terme *sûreté*. Au cours de la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, la *sûreté des transports* a généralement été assimilée à la sécurité des transports, c'est-à-dire la prévention des accidents dans les transports de voyageurs et de marchandises. L'expression reste aujourd'hui encore interprétée dans ce sens, mais a aussi pris un sens plus large qui englobe plusieurs questions différentes.

Les deux définitions ci-après semblent correspondre à ces vues nouvelles :

- Sécurité : protection contre un risque de dommage inacceptable [1].
- Sûreté : combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger contre les actes d'intervention illicite [2].

La notion de *sûreté des transports* est fréquemment assimilée à celle de *sûreté et facilitation des échanges* dont elle doit manifestement être tenue pour synonyme [3].

Un des aspects les plus importants de cette évolution conceptuelle réside dans le fait que la sûreté des transports est devenue un élément indissociable de la sûreté de la société moderne et que, par voie de conséquence, une des préoccupations majeures d'aujourd'hui est de garantir un haut degré de sécurité aux personnes et aux biens pendant leurs déplacements sur les réseaux nationaux et, plus particulièrement, internationaux de transport. Il est nécessaire pour ce faire de trouver réponse à une multitude complexe de questions importantes telles que l'amélioration de la fiabilité des systèmes de transport indispensable à la sécurité et la ponctualité des services de transport, l'élimination ou l'atténuation des menaces qui pèsent sur les personnes et les biens pendant leur transport et notamment leur défense contre les attaques terroristes, la minimisation des risques de catastrophes naturelles, la fourniture de services d'accompagnement sûrs et la prévention de la contrebande et du trafic illégal de drogues et d'armes.

Étant donné qu'une étude aussi brève que la présente ne peut examiner toutes ces questions dans le détail, elle se focalisera sur trois questions particulièrement importantes pour le développement de la coopération en Europe et, surtout, l'accélération de l'intégration économique et sociale des pays du Sud-Est de l'Europe (PSEE) dans le reste du continent. Ces trois questions sont les suivantes :

- Nouveaux facteurs influant sur la sûreté des transports.
- Politiques et mesures destinées à améliorer la sûreté des transports.
- Problèmes de facilitation des échanges dans le Sud-Est de l'Europe.

L'examen de la dernière question s'appuie sur une étude de cas illustrant les problèmes soulevés par le franchissement des frontières dans les PSEE.

## 2. ACTUALITÉ DU PROBLEME DE LA SÛRETÉ DES TRANSPORTS

La sûreté des transports a donc été confondue dans un premier temps avec leur sécurité. Quoique la sécurité, notamment du transport aérien, se soit énormément améliorée au cours des dernières décennies, elle reste un des problèmes de sûreté les plus importants en Europe. Les statistiques révèlent que quelque 40 000 personnes décèdent chaque année à la suite d'accidents de la route et que près de 1 000 autres perdent la vie dans des accidents d'autres modes de transport [4]. Cela étant, les principaux acteurs de l'industrie automobile, l'Union Européenne, les administrations publiques, les instituts de recherche, les organisations non gouvernementales et d'autres organes poursuivent leurs efforts pour réduire le nombre d'accidents et de victimes en menant des politiques et en prenant des mesures appropriées [5, 6].

Plusieurs autres facteurs économiques et sociaux, parmi lesquels la **mondialisation de l'économie** occupe une place importante, ont toutefois émergé ces dernières années et imposé de nouvelles exigences en matière de sûreté des transports.

En fait, l'intensification de la coopération économique internationale requiert des services de transport de meilleure qualité, c'est-à-dire plus ponctuels et plus sûrs. La sûreté et la fiabilité des transports deviennent en outre de plus en plus une condition *sine qua non* d'un développement réussi de l'économie mondiale moderne.

Le **boom vécu par le tourisme** à la fin du siècle dernier a fortement accéléré la croissance du transport international de voyageurs. Le tourisme devient une activité économique importante pour un nombre sans cesse croissant de pays et cette progression remarquable a braqué l'attention sur plusieurs problèmes de sûreté des transports et suscité l'éclosion de diverses politiques axées sur leur résolution.

Les **changements climatiques** qui s'opèrent actuellement sur la planète sont, non seulement un problème à long terme d'importance capitale pour la survie de l'espèce humaine, mais aussi, dans certains cas, une menace pour les systèmes de transport. Il est donc nécessaire d'en tenir compte en créant et gérant des modes et des réseaux de transport. Les catastrophes récentes survenues dans le Sud-Est de l'Asie, où un tsunami a causé la mort de centaines de milliers de personnes et des pertes colossales, et sur d'autres continents, en Europe notamment, plaident avec vigueur en faveur de l'adoption de mesures destinées à mettre les systèmes de transport à l'abri de ce genre de catastrophe.

Par ailleurs, les transports sont un des principaux responsables, parce qu'ils sont les principaux consommateurs de combustibles fossiles, de l'effet de serre et, partant, des changements climatiques. Il faut, pour cette raison, garantir la sûreté des générations futures en créant des systèmes de transport propres et écologiques.

Le **développement de nouvelles technologies de transport** est un autre facteur qui impose la mise en œuvre de nouvelles idées et mesures dans le domaine de la sûreté. Les trains à grande vitesse, les avions de grande capacité, les pétroliers géants, les autres moyens de transport modernes et le

développement des systèmes de transport multimodal, tant de voyageurs que de marchandises, requièrent la mise en œuvre d'actions plus efficaces et parfois même d'idées entièrement nouvelles pour résoudre les problèmes de sûreté des transports.

Certaines technologies modernes apportent par contre des nouveaux moyens de sécuriser la facilitation des échanges. Les technologies de l'information et de la communication inaugurent ainsi une ère nouvelle dans le fonctionnement et la gestion des transports.

L'internationalisation de la **criminalité organisée et du terrorisme** observée au cours des 30 dernières années a donné une dimension nouvelle au problème de la sûreté.

La tension persistante et les conflits qui éclatent régulièrement en plusieurs points sensibles du globe sont porteurs de menaces graves, notamment pour les systèmes de transport. La tragédie vécue par les États-Unis le 11 septembre 2001, le terrible attentat perpétré dans la gare d'Atocha, à Madrid, en mars 2004, l'attentat au gaz commis dans le métro de Tôkyô et beaucoup d'autres actes de terrorisme ont pris des éléments de ces systèmes pour cible et montré que les transports sont très sensibles et malheureusement toujours vulnérables à ce genre d'agressions.

Le trafic international de la drogue devient aussi un problème qui pèse d'un grand poids sur la sûreté de la facilitation des échanges et appelle donc à l'adoption de nouvelles mesures et contre-mesures efficaces.

La **prolifération rapide de certaines maladies atypiques** à longue distance et par-delà les frontières fait apparaître à l'évidence que les opérateurs de transport doivent adopter et appliquer des nouvelles normes en matière de protection sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire.

Eu égard à tous ces facteurs, la sûreté des transports est devenue et restera un problème d'importance capitale.

### **3. POLITIQUES ET MESURES MISES EN ŒUVRE PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE POUR SÉCURISER LES TRANSPORTS**

La prise de conscience de la nécessité d'une focalisation des efforts sur la sûreté a conduit à l'adoption partout dans le monde de nouvelles politiques et actions qui font des transports un champ d'intervention très important dans lequel de multiples mesures doivent être prises pour minimiser tous les risques auxquels les personnes et les biens sont exposés.

L'analyse des actions déjà menées ou qui devraient être menées dans un proche avenir par les différents pays amène à conclure que la communauté internationale coopère activement à tous les niveaux pour sécuriser la facilitation des échanges.

Plusieurs institutions internationales influentes, dont l'Union Européenne, le G8, l'ANASE, les Nations Unies et l'OTAN, se sont engagées à assurer la sécurité et la sûreté des réseaux de transport dans le nouveau contexte politique et socio-économique et dans l'esprit de la définition aujourd'hui largement acceptée de la notion de sûreté [7, 8, 9, 10].

Plusieurs actions bilatérales ou multilatérales destinées à renforcer la sécurité et la sûreté des transports ont également été planifiées ou entreprises. L'Union Européenne et les États-Unis sont arrivés, en coopérant activement, à se mettre d'accord sur le registre des passagers [11] et à progresser de façon notable dans la mise en œuvre de mesures communes d'amélioration de la sûreté des conteneurs [12]. Les pays de l'ANASE et le Japon ont continué à œuvrer en commun à la réalisation de leur Programme de sûreté des transports maritimes et de leur Projet de coopération technique dans le domaine automobile pour la sûreté et l'environnement et ont lancé un nouveau projet commun de sûreté aérienne en 2004.

Il convient de souligner que malgré certaines divergences logiques, les politiques nationales et internationales convergent sur certains points importants, à savoir :

- la protection du transport aérien contre les attentats terroristes ;
- l'amélioration de la sûreté des ports et des navires ;
- l'amélioration de la sûreté des conteneurs ;
- l'amélioration de la sûreté des transports de voyageurs et de marchandises par chemin de fer ;
- l'amélioration du transport terrestre de marchandises dangereuses ;
- l'atténuation de la vulnérabilité des réseaux de transport à tous les types de menaces (actes de terrorisme, catastrophes naturelles, situations d'urgence, etc.).

Après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 qui ont propulsé la sûreté des transports au premier rang des priorités, plusieurs pays ont lancé de vastes projets de recherche, axés entre autres sur l'élaboration de nouvelles lois, l'analyse des facteurs de risque, la mise au point de systèmes de sûreté plus fiables, qui ont été suivis de nombreuses actions administratives et mesures pratiques.

Les paragraphes qui suivent passent rapidement en revue les politiques menées et les mesures prises en Europe, aux États-Unis et dans quelques autres pays pour sécuriser la facilitation des échanges.

### **3.1. Politiques et mesures de l'Union Européenne**

La Commission Européenne estime que la sûreté des transports doit contribuer à "assurer la sécurité des citoyens" [4].

La Direction générale "Énergie et Transports" a souligné que les raisons politiques et humaines qui plaident en faveur d'une politique d'intolérance à l'égard des menaces terroristes et autres délits courants se doublent de raisons économiques. "Les atteintes à la sûreté des transports, notamment le vol, coûtent directement plusieurs milliards d'euros par an à l'économie européenne. Le coût des grands actes de terrorisme (interruption des échanges, pertes de vies humaines, diversions, etc.) frappant une infrastructure clé de transport pourrait aussi être une source de préoccupation majeure pour l'économie européenne" [14].

Il semble que dans une déclaration prochaine, la Commission "exhortera les Gouvernements et les milieux industriels de ses 25 États membres à se doter de systèmes de contrôle et de réaction très performants pour mettre les personnes qui se déplacent par la route, en train, sur les voies navigables et par mer à l'abri des actes de terrorisme" [15].

La Commission Européenne finance actuellement plusieurs projets pilotes sur les nouvelles technologies de sécurité qui doivent être menés à leur terme en 2007. Il semble que la Commission financera les recherches dans le domaine de la sécurité et de la défense à hauteur d'un milliard d'euros par an de 2007 à 2011 [15].

Dans la ligne de son engagement à long terme en faveur de la sûreté des transports, la Commission Européenne soutient plusieurs organismes de recherche spécialisés dans ce domaine.

Un de ces organismes, l'Institut pour la protection et la sécurité du citoyen, fait partie du Centre commun de recherche de la Commission. Cet institut soutient par la recherche et son orientation systémique les politiques communautaires, afin de protéger les citoyens contre les risques économiques et technologiques. Il maintient et renforce son savoir-faire et ses réseaux dans les domaines de l'information, de la communication, de l'espace et de l'ingénierie pour mener à bien sa mission" [16]. L'Institut compte huit unités de recherche qui s'occupent :

1. de non-prolifération et de protection nucléaire ;
2. de lutte contre la fraude, de suivi de l'application et de cybersécurité ;
3. de gestion et d'atténuation des risques.

Plusieurs instituts de recherche nationaux mènent également des recherches dans le domaine de la sûreté et certains d'entre eux s'occupent aussi de sûreté des transports.

*L'Institut für Verkehrssicherheit und Automatisierungstechnik*" (Institut pour la sûreté des transports et l'automatisation) de Braunschweig, en Allemagne, est spécialisé dans ce domaine. Cet institut concentre ses efforts sur les aspects technologiques du problème, notamment sur l'application d'une méthode systémique de résolution des problèmes de sûreté des transports et sur l'amélioration de la sûreté des véhicules et des transports par application des techniques de commande automatique et des technologies modernes d'information et de communication [17].

Pour dynamiser la recherche dans le domaine de la sûreté, la Commission Européenne a lancé tout récemment une action triennale pour préparer un programme communautaire de recherche en matière de sûreté qui devrait débiter en 2007 [18]. L'action sera réalisée en dehors du 6ème programme cadre et s'étalera sur trois années (2004 à 2006). Elle disposera d'une enveloppe budgétaire de 65 millions d'euros.

Le programme s'articulera autour des axes prioritaires suivants :

- sensibilisation au problème ;
- sûreté et protection des réseaux de systèmes, infrastructures et entreprises d'utilité publique ;
- protection contre le terrorisme (y compris le bioterrorisme) ;
- amélioration de la gestion des crises ;
- réalisation de l'interopérabilité/l'intégration des systèmes d'information et de communication.

Les études s'appuieront sur des activités existantes complémentaires.

Il ressort d'informations recueillies auprès de la Commission Européenne que le futur programme de recherche de l'Union Européenne sur la sûreté s'étendra aux questions de transport.

La prochaine conférence sur la sûreté du territoire européen et la gestion des crises ("*Homeland Security Europe 2005*") devrait susciter de nouvelles initiatives dans ce domaine [19].

### 3.2. Politiques et mesures américaines

Le Gouvernement américain a toujours mené une politique cohérente de sûreté maximale des transports, mais a néanmoins pris beaucoup de nouvelles mesures après le 11 septembre 2001.

La sûreté et de la sécurité des transports occupent plusieurs administrations, dont :

- le Ministère de l'Intérieur [20] ;
- le Ministère des Transports ;
- l'administration de la sûreté des transports ;
- l'administration fédérale de l'aviation (FAA) ;
- le comité consultatif de la sûreté ferroviaire dépendant de l'administration fédérale des chemins de fer ;
- l'administration fédérale des routes ;
- l'agence pour la protection de l'environnement ;
- l'office central de comptabilité (*General Accounting Office*) ;
- le service des garde-côtes ;
- le comité spécial pour la sûreté des transports créé au sein de l'*American Association of State Highways and Transportation Officials* (association des fonctionnaires des États responsables des routes et des transports) [21] et d'autres encore.

Plusieurs programmes publics d'amélioration de la sûreté des différents modes de transport et des transports dans leur ensemble ont été lancés ces dernières années [20]. Il s'agit notamment de plans stratégiques de sûreté (plan national d'action du Ministère de l'Intérieur, système national de gestion des incidents, plan stratégique de sûreté du territoire de l'agence pour la protection de l'environnement, etc.), de nouvelles dispositions législatives et réglementaires (loi sur la sûreté du transport maritime, règles de sécurisation du transport de marchandises dangereuses, règlement du service des garde-côtes sur la sûreté maritime, etc.), de stratégies de recherche et de développement portant sur plusieurs problèmes de sûreté des transports. L'État affecte des ressources financières considérables à ces actions.

Plusieurs institutions non gouvernementales (centres d'études, universités, etc.) réalisent également des études et mènent des recherches dans le domaine de la sûreté des transports. Certaines publient d'ailleurs des rapports très intéressants bourrés d'informations pertinentes. La RAND Corporation a ainsi publié, en mars 2004, un compte-rendu d'une étude sur le terrorisme et la sûreté des chemins de fer [22] qui propose une analyse approfondie de ce problème et met l'accent sur les principaux moyens susceptibles d'améliorer la situation.

Il est intéressant de souligner que beaucoup d'actions sont menées de conserve par des organismes publics et des institutions non gouvernementales. L'administration fédérale des routes (sécurité de l'exploitation) travaille sur les questions de préparation et de gestion des crises en

collaboration étroite avec d'autres services du Ministère des Transports et d'autres administrations fédérales, ses partenaires au sein des États fédérés et des collectivités locales, des universités, des associations professionnelles et le secteur privé [23].

Le programme de recherche lancé en 1996-1997 par le *Mineta Transportation Institute* (Institut Mineta d'étude des transports) de l'université de l'État à San Jose et soutenu par diverses institutions publiques est une autre action intéressante. L'institut Mineta, créé par le Congrès en 1991, s'intéresse par priorité à la recherche, à l'éducation et au transfert de technologies dans le domaine de la politique des transports internationaux terrestres [24].

Le programme de l'Institut est axé sur la protection des transports publics terrestres contre les actes de terrorisme et autres actes de violence grave. Sa première phase a dressé un inventaire des (bonnes) mesures prises à Paris, Atlanta et New York ainsi que par Amtrak et neuf autres systèmes de transport américains pour améliorer la sûreté des transports.

Les principales conclusions de la deuxième phase sont réunies dans une étude volumineuse et approfondie publiée en 2001 [25].

L'Office de recherche sur les transports (*Transportation Research Board*) réalise de nombreuses études intéressantes sur la sûreté des transports dont la plupart se concluent par la publication de rapports traitant d'une large gamme de sujets [26].

### 3.3. Politiques et mesures d'autres pays

Presque tous les pays industrialisés mènent des politiques anti-terroristes depuis 10 à 15 ans, mais les efforts accomplis dans ce domaine se sont intensifiés après le 11 septembre 2001. Le Royaume-Uni, l'Espagne et la France, qui traquent les organisations terroristes depuis des décennies et ont acquis une riche expérience en la matière, ont été rejoints par d'autres pays qui mobilisent aujourd'hui davantage de ressources pour améliorer leur arsenal juridique, mettre en place des structures appropriées et soutenir la recherche dans le domaine de la sûreté des transports ainsi que la formation des personnels.

Le **Gouvernement canadien** mène systématiquement diverses actions en vue de renforcer la sûreté de tous les modes. Il a affecté 2,2 milliards de dollars à l'amélioration de la sûreté des transports aériens canadiens et annoncé en avril 2004 le lancement d'un programme de soutien de la sûreté maritime de 308 millions de dollars. Il a aussi pris diverses mesures pour améliorer la sûreté et la sécurité des transports terrestres, notamment en sécurisant certains points stratégiques (ponts et tunnels), en déployant partout dans le pays des systèmes avancés de gestion des crises (systèmes intelligents de transport), en sécurisant le transport des marchandises dangereuses et en améliorant la sécurité des clients du rail dans des lieux et installations importants [27].

Le **Gouvernement australien** s'affaire à améliorer la sûreté des transports dans tout le pays. Les principales activités menées dans le cadre du plan national de lutte contre le terrorisme visent à :

- définir une stratégie nationale cohérente de sûreté des transports ;
- mettre en place et faire respecter un cadre préventif pour la sûreté du transport par air et par mer ;
- mettre en œuvre, avec les États fédérés et les autorités des territoires, des mesures préventives efficaces et cohérentes de sécurisation du transport par route et par chemin de fer [28].

Le Ministère des Transports et des services régionaux, qui fait office de conseiller du Gouvernement et est chargé d'élaborer une stratégie nationale de sûreté des transports, joue un rôle important. Il prépare également une stratégie nationale d'évaluation des menaces et des risques qui pèsent sur la sûreté des transports et met en place un groupe consultatif sur l'assurance des transports dans le cadre du réseau de partage des informations.

Quoiqu'il ait été moins écrit au sujet des autres pays industrialisés, il est notoire que certains d'entre eux, dont la Russie et le Japon, ont mis des stratégies de sécurisation des transports au point et les traduisent dans les faits, dans le cadre notamment d'initiatives internationales [9, 13, 29].

## **4. PROBLÈMES DE SÛRETÉ DES TRANSPORTS DANS LE SUD-EST DE L'EUROPE**

### **4.1. Amélioration de la fiabilité des liaisons entre les pays du Sud-Est de l'Europe ainsi qu'entre ces pays et les autres parties du continent**

Les liaisons de transport du Sud-Est de l'Europe ont toujours fait partie du réseau européen. Avant même les bouleversements socio-économiques que cette partie du continent a vécus pendant les années 90 du siècle dernier, ses transports par route, chemin de fer, voies navigables et air étaient efficacement intégrés dans les systèmes de transport correspondants du vieux continent. Pratiquement toutes les administrations nationales des transports des PSEE coopéraient étroitement avec les grandes organisations internationales, notamment l'UIC<sup>1</sup>, Eurocontrol<sup>2</sup>, l'IATA<sup>3</sup>, l'IRU<sup>4</sup>, etc. Il s'en suit que les PSEE ont adopté et appliquent leurs normes de base en matière de sûreté des transports. Les réformes fondamentales réalisées dans ces pays y ont toutefois soulevé un certain nombre de problèmes en matière de sûreté en général et de sûreté des transports en particulier.

Une partie de ces problèmes sont identiques à ceux que rencontrent les États membres de l'Union Européenne et sont causés par les mêmes facteurs mondiaux.

Les autres problèmes auxquels les systèmes de transport des PSEE ont dû faire face après 1990 sont le produit de la déstabilisation économique et institutionnelle des structures de transport qui est elle-même la conséquence logique de la profonde crise socio-économique traversée par ces pays. Quoique les progrès accomplis entre 2000 et 2004 soient considérables, certains problèmes continuent à faire obstacle au développement accéléré de la région et à son intégration plus efficiente dans les structures de l'Union Européenne.

Les principaux problèmes soulevés par la sûreté des transports dans les PSEE sont :

- la ponctualité des transports publics par route et par rail ;
- les risques d'agression auxquels sont exposés les véhicules routiers ;
- les problèmes de corruption ;
- le manque de sûreté des services auxiliaires (hôtels, services bancaires, soins médicaux, services d'information et de communication, etc.).

Le manque de ponctualité des transports publics est une réalité ancienne dans le Sud-Est de l'Europe. Elle tient à de multiples facteurs allant de l'obsolescence et de l'insuffisance des infrastructures et des flottes de véhicules à l'absence de culture et de traditions appropriées de gestion. Étant donné que l'accession au niveau européen normal est dans une large mesure affaire de ressources financières, les choses ne se sont guère améliorées ces dernières années et la ponctualité est donc un défi auquel les PSEE resteront encore confrontés pendant les premières années à venir.

La sûreté des liaisons ferroviaires et routières n'est pas encore suffisante dans les PSEE. Il est régulièrement fait état d'agressions contre des véhicules routiers, notamment en Bulgarie. Les victimes sont en majorité des touristes étrangers ou des camions chargés de marchandises de valeur, ce qui donne à penser que les autorités ont affaire à des bandes organisées complices, malheureusement, de douaniers ou d'agents de la police des frontières corrompus.

La police de ces pays mène systématiquement la guerre à ces gangs (avec des résultats qui ne sont pas à dédaigner), mais la solution du problème passe de toute évidence par une coordination plus étroite entre toutes les institutions intéressées. Pour la Bulgarie en particulier, le plus important est de réformer un système judiciaire dont la faible efficacité ralentit considérablement l'éradication de la criminalité organisée et le renforcement de la sûreté dans le pays.

Il arrive que des touristes ou des camionneurs étrangers traversant les PSEE soient rançonnés par des douaniers ou des policiers corrompus. Quoique ces cas ne soient pas très nombreux et tendent à diminuer, le phénomène a un impact très négatif sur la sécurité des voyageurs et appelle à l'adoption de mesures anti-corruptions résolues de la part de tous les PSEE.

La sûreté des transports englobe dans son sens large la sûreté de tous leurs services auxiliaires, à savoir les services hôteliers, bancaires et médicaux ainsi que les services d'information et de communication. Les PSEE ont obtenu d'assez bons résultats dans ce domaine depuis 1990, sans arriver toutefois aux niveaux atteints dans l'Union Européenne. Le fossé est particulièrement large dans le domaine des services médicaux.

Il reste, au total, nécessaire de mener davantage d'actions mieux coordonnées pour porter tous ces services à un niveau de sûreté élevé.

Pour surmonter les obstacles, il convient de :

- développer et moderniser les infrastructures et les équipements de transport existants pour les amener au niveau des normes européennes ;
- moderniser le parc routier et ferroviaire ;
- mener des politiques communes et des actions coordonnées de lutte contre le crime organisé et la corruption ;
- soutenir le développement de tous les services auxiliaires liés à la sûreté des transports.

Il est évident que des actions isolées et sporadiques ne peuvent pas résoudre ces problèmes. Le **développement des infrastructures** par exemple requiert des investissements considérables que les ressources nationales ne peuvent pas financer à elles seules. Les autorités nationales et européennes sont conscientes qu'il faut affecter davantage de ressources financières à des projets régionaux d'infrastructures de transport et plusieurs projets stratégiques de l'Union Européenne sont en cours de planification ou de réalisation.

Plusieurs liaisons seront construites ou modernisées, avec un soutien financier déterminant de la Commission Européenne, dans les corridors européens de transport IV, VII, VIII, IX et X [30].

Cette politique à long terme de la Commission Européenne contribuera à améliorer considérablement les réseaux routier et ferroviaire de la région et à y renforcer, partant, la sûreté des transports.

La **modernisation des parcs ferroviaires et routiers** des PSEE est un autre problème dont la solution passe par la réalisation d'investissements substantiels qui vont souvent au-delà des capacités des acteurs locaux. Il importe pour cette raison au plus haut point de procéder à une libéralisation accélérée du marché des transports qui assure la liberté d'accès aux opérateurs privés des États membres et contribue, par voie de conséquence, à améliorer la qualité et la sûreté des services de transport.

La mise à jour des lois et règlements applicables en la matière à laquelle la Bulgarie et la Roumanie ont procédé pour préparer leur adhésion à l'Union Européenne est une démarche très positive qui devrait, il est permis de l'espérer, porter bientôt ses fruits.

La **lutte contre la criminalité organisée** doit également être menée sur le front national et international. Il est notoire que les principales voies d'acheminement de la drogue d'Asie en Europe occidentale traversent la péninsule des Balkans. Interpol a estimé qu'en 1991, 65 à 75 pour cent de l'héroïne saisie sur le continent avait suivi la route des Balkans et cette région reste, malgré une légère évolution au cours de la dernière décennie, une des liaisons clés pour la sûreté des transports européens [31].

L'efficacité des services nationaux des douanes et de la sûreté joue donc un rôle très important dans la répression du trafic de drogue traversant les PSEE.

#### **4.2. Problèmes pratiques de franchissement des frontières dans le Sud-Est de l'Europe - Étude de cas**

Les points de franchissement des frontières sont, partout dans le monde, des maillons très importants des voies de communication internationales. Ils ont toutefois pratiquement été rayés de la carte de l'Union Européenne après la création de l'espace Schengen [32]. Cet événement historique n'ayant pas touché tous les PSEE, il est nécessaire d'analyser les problèmes de franchissement des frontières dans le Sud-Est de l'Europe et de prendre des mesures appropriées pour les résoudre.

Le *South-East Europe Transport Research Forum* (SETREF) a réalisé à ce sujet, en 1997-1998, une étude [33, 34] qui analyse les principales difficultés observées et propose quelques mesures propres à y remédier. L'étude se fonde sur des données rassemblées en Bulgarie, en Grèce, en Roumanie, en Slovaquie et en Yougoslavie et peut donc être considérée comme assez représentative des réalités de la région.

Les principaux résultats et les principales conclusions relatifs aux points routiers et ferroviaires de franchissement des frontières analysés dans l'étude sont résumés ci-après, parce que ces points restent sources de sérieux problèmes pour la sûreté des transports dans le Sud-Est de l'Europe.

#### 4.2.1. *Procédures mises en œuvre aux points de franchissement des frontières analysés dans l'étude*

Les contrôles effectués à la frontière comprennent :

- le contrôle (par la police) des pièces d'identité ;
- les contrôles douaniers ;
- les contrôles des administrations des chemins de fer et des routes ;
- les contrôles sanitaires, vétérinaires et phytosanitaires.

Peuvent venir s'y ajouter des contrôles qui prennent le crime, le trafic de drogues ou la contrebande pour cible ou qui visent à améliorer la sûreté du trafic.

Chaque pays a ses propres règles et méthodes, mais les douanes et la police doivent effectuer leurs contrôles dans le respect des prescriptions des conventions multilatérales et se conforment en règle générale à des façons de faire bien établies. Les transports ferroviaires et routiers sont par ailleurs soumis à une multitude de réglementations internationales et les principales procédures de contrôle appliquées par les diverses administrations sont donc comparables dans tous les pays étudiés.

Les modalités de réalisation des contrôles varient toutefois considérablement d'un poste frontière à l'autre sous l'influence d'un grand nombre de facteurs locaux dont les plus importants sont :

- les dimensions des infrastructures nécessaires à l'hébergement des services ainsi qu'au stationnement et aux déplacements des véhicules ;
- la mise en œuvre de techniques de télématique et d'autres méthodes de contrôle ;
- la disponibilité d'équipements adéquats ;
- les structures organisationnelles des autorités ;
- la coordination avec les administrations des pays voisins ;
- la motivation et la formation du personnel.

Tous ces facteurs causent, ensemble, les temps d'attente aux postes frontière. Ce temps a été retenu comme principal critère d'évaluation de l'efficacité du franchissement des frontières. Une analyse de ces facteurs d'impact a été réalisée dans le même temps, dans la mesure du moins où elle pouvait l'être.

#### 4.2.2. *Franchissement de la frontière par les trains*

##### *Trains de voyageurs*

Le temps d'attente des trains aux frontières des pays du Sud-Est de l'Europe pèse lourdement sur la durée totale des trajets. Deux couples de trains rapides internationaux reliant Thessalonique et Munich (trains D334 et D392 du sens Sud-Nord et D335 et D393<sup>5</sup> du sens Nord-Sud) ont été analysés pour comprendre les raisons de la longueur excessive des temps d'attente à la frontière (Figure 1). Les temps d'attente cumulés de ces trains se chiffrent à 4 heures dans les grilles horaires, mais atteignent 5 heures en moyenne dans la réalité.

Figure 1



Une analyse approfondie a permis de trouver plusieurs causes à cette énorme perte de temps.

- a. Multiplication du nombre de frontières à traverser après la dissolution de la Yougoslavie. Avant le démembrement du pays, les contrôles s'effectuaient à 4 des six passages de frontière. Ces passages sont aujourd'hui au nombre de 12 (et les contrôles s'effectuent à 10 d'entre eux). Le problème est tout aussi délicat par l'autre itinéraire, celui qui traverse la Hongrie, sur lequel il y a également 10 points de contrôle.
- b. Contrôle des passeports et autres contrôles de police, avec notamment vérification sommaire de la sûreté de toutes les voitures. Pour des raisons d'ordre politique, les contrôles effectués par la police et la douane (notamment aux frontières entre les pays issus de l'ex-Yougoslavie ainsi qu'entre la Grèce et l'ARYM) sont plus tatillons et longs pour les voyageurs de certaines nationalités auxquels ils causent de nouveaux ennuis (à la suite par exemple de la délivrance des visas). Il s'en suit aussi que la durée des contrôles de police est très différente dans les deux sens de circulation.

- c. Délivrance de visas aux gares frontière (Gevgelija, Tabanovci, Dobova, Jesenice et Kelebia). La procédure peut parfois allonger les temps d'attente, surtout si les trains sont bondés.
- d. Contrôles douaniers et contrôles sanitaires, vétérinaires et phytosanitaires. Il s'agit notamment :
- du contrôle des bagages ;
  - de l'établissement des déclarations d'importation (d'exportation) de marchandises de valeur ;
  - du contrôle des passeports des personnes soupçonnées de contrebande ou des personnes ayant déclaré posséder certains objets particuliers ;
  - de l'inspection des voitures à la recherche de produits de contrebande ;
  - de l'inspection des voitures particulières accompagnées ;
  - du contrôle des documents vétérinaires des animaux de compagnie.

La durée de ces contrôles (dont certains sont facultatifs) est largement fonction d'un certain nombre de facteurs. Certains ne sont pas maîtrisables, par exemple le nombre de citoyens de pays non membres de l'Union Européenne, mais l'effet de certains autres est tributaire du nombre d'agents et du type d'organisation mis en place.

La déclaration des objets de valeur s'effectue généralement à la gare frontière, tandis que les autres contrôles s'effectuent à bord. La durée des contrôles douaniers pourrait être réduite à zéro, si toutes les formalités s'effectuaient à bord.

- e. Contrôles effectués aux gares frontières par les administrations ferroviaires. Ces contrôles pratiquement normalisés qui s'effectuent à toutes les frontières englobent :
- l'inspection des trains ;
  - l'enregistrement des voitures par le réseau voisin ;
  - le changement (éventuel) de locomotive et la vérification des freins ;
  - la délivrance de billets à certains voyageurs.

Toutes ces opérations sont effectuées en règle générale à toutes les heures du jour et de la nuit par des équipes qui travaillent de conserve. Elles durent de 5 à 20 minutes (en cas de changement de locomotive), mais la délivrance de billets et, ce qui n'est pas fréquent, les pannes de locomotive ou de voiture et des problèmes de télécommunication peuvent prolonger les arrêts.

Les contrôles de police sont donc les principaux déterminants du temps d'attente aux frontières. Étant donné qu'il dépend du temps nécessité par l'enregistrement des données, le temps d'attente est proportionnel au nombre de voyageurs. Les temps d'attente enregistrés pendant les pointes estivales (surtout sur le D334) s'expliquent par l'allongement de la durée des contrôles de police.

Le Tableau 1 indique les temps d'attente programmés et effectifs des trains étudiés.

Les principaux déterminants des temps d'attente des trains internationaux de voyageurs ont également été étudiés sur la base de données rassemblées par les chemins de fer bulgares (BDZ) du 1er janvier au 31 décembre 1997.

Tableau 1. Temps d'attente programmés et effectifs des trains

Gare frontière	Temps d'attente programmé	Temps d'attente effectif	Délivrance de visas	Changement de locomotive
Idomeni	32 min. (334) 29 min. (392) 35 min. (335) 54 min. (393)	52 min. 30 min. 65 min. 72 min.	NON	(OUI)
Gevgelija	30 min.	30 min.	OUI	OUI
Tabanovci	25-30 min.	40 min.	OUI	NON
Presevo	30 min.	40 min.	NON	NON
Savski Marof	1 min.	1 min.	NON	NON
Dobova	15 min.	15 min.	NON	OUI
Jesenice	15 min.	15 min.	NON	OUI
Rosenbach	2 min.	2 min.	NON	NON
Salzbourg	17 min.	17 min.	NON	NON
Freilassig	-	-	NON	NON
Subotica	40 min.	45 min.	OUI	NON
Kelebia	25 min.	40 min.	OUI	OUI
Hegyeshalom	2 min.	2 min.	NON	NON
Bruck a.d. Leitna	1 min.	1 min.	NON	NON

Les diagrammes 1a) et 1b) décomposent le temps d'attente du train express international n° 15 Budapest/Istanbul aux gares frontière de Kalotina (frontière entre la Bulgarie et la Yougoslavie) et de Svilengrad (frontière entre la Bulgarie et la Turquie). Les diagrammes 2a) et 2b) en font autant pour le train n° 14 Istanbul/Budapest.

Diagramme 1a)

**Gare frontière de Kalotina - Train n° 15  
Budapest/Istanbul**

**Temps d'attente programmé : 34 minutes**

**Temps d'attente effectif (moyenne) : 44.7 minutes**

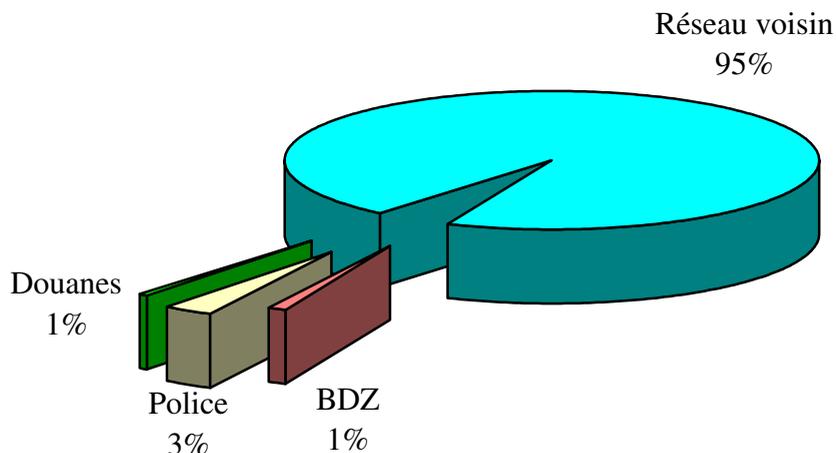
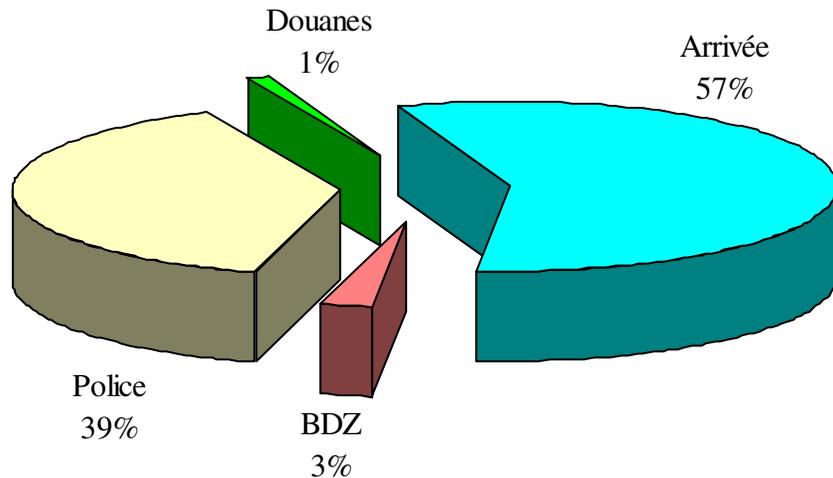


Diagramme 1b)

**Gare frontière de Svilengrad - Train n° 15 Budapest/Istanbul**  
**Temps d'attente programmé : 35 minutes**  
**Temps d'attente effectif (moyenne) : 85 minutes**



Ces Figures montrent qu'ici aussi, les contrôles de police sont la cause la plus fréquente de l'allongement des temps d'attente.

Les procédures de contrôle sont identiques à celles qui sont appliquées aux frontières des autres pays étudiés. Le contrôle des passeports s'effectue normalement à bord et les documents des voyageurs ne peuvent être déposés au poste de police que si des contrôles complémentaires s'avèrent nécessaires. Les temps d'attente effectifs s'expliquent le plus souvent par **l'encombrement des trains** et **le manque de personnel**. Les mêmes facteurs sont à l'origine de la lenteur des contrôles douaniers.

Les procédures mises en œuvre par les chemins de fer eux-mêmes causent rarement des retards. Le fait qu'il n'y a pas de changement de locomotive à Kalotina (les locomotives bulgares peuvent rouler jusqu'à Nis, en Yougoslavie) permet d'abrégier le temps nécessaire à ce genre d'opération.

Diagramme 2a)

**Gare frontière de Svilengrad - Train n° 14 Istanbul/Budapest**

**Temps d'attente programmé : 50 minutes**

**Temps d'attente effectif (moyenne) : 104.9 minutes**

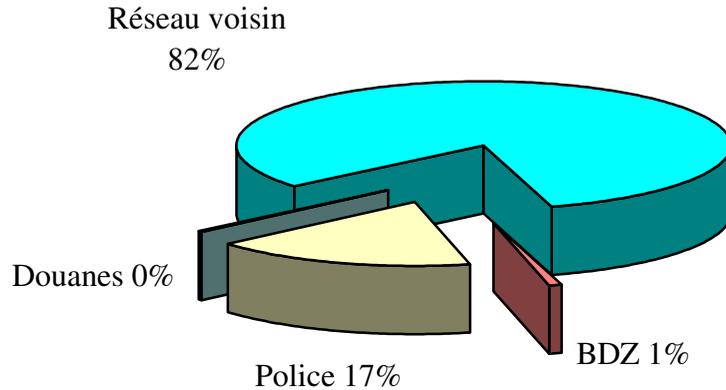
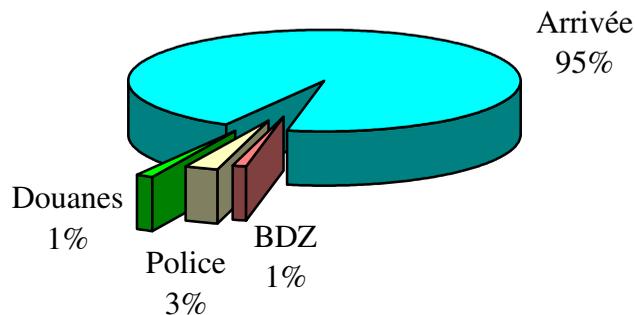


Diagramme 2b)

**Gare frontière de Kalotina - Train n° 14 Istanbul/Budapest**

**Temps d'attente programmé : 32 minutes**

**Temps d'attente effectif (moyenne) : 118.8 minutes**



L'analyse de la durée d'immobilisation des trains Sofia/Bucarest et Bucarest/Sofia à la gare frontière de Ruse pendant les mois de juin et de juillet donne une idée de l'impact du nombre de voyageurs sur la durée du contrôle des passeports et des contrôles douaniers ainsi que, partant, sur le temps d'attente du train (Tableau 2).

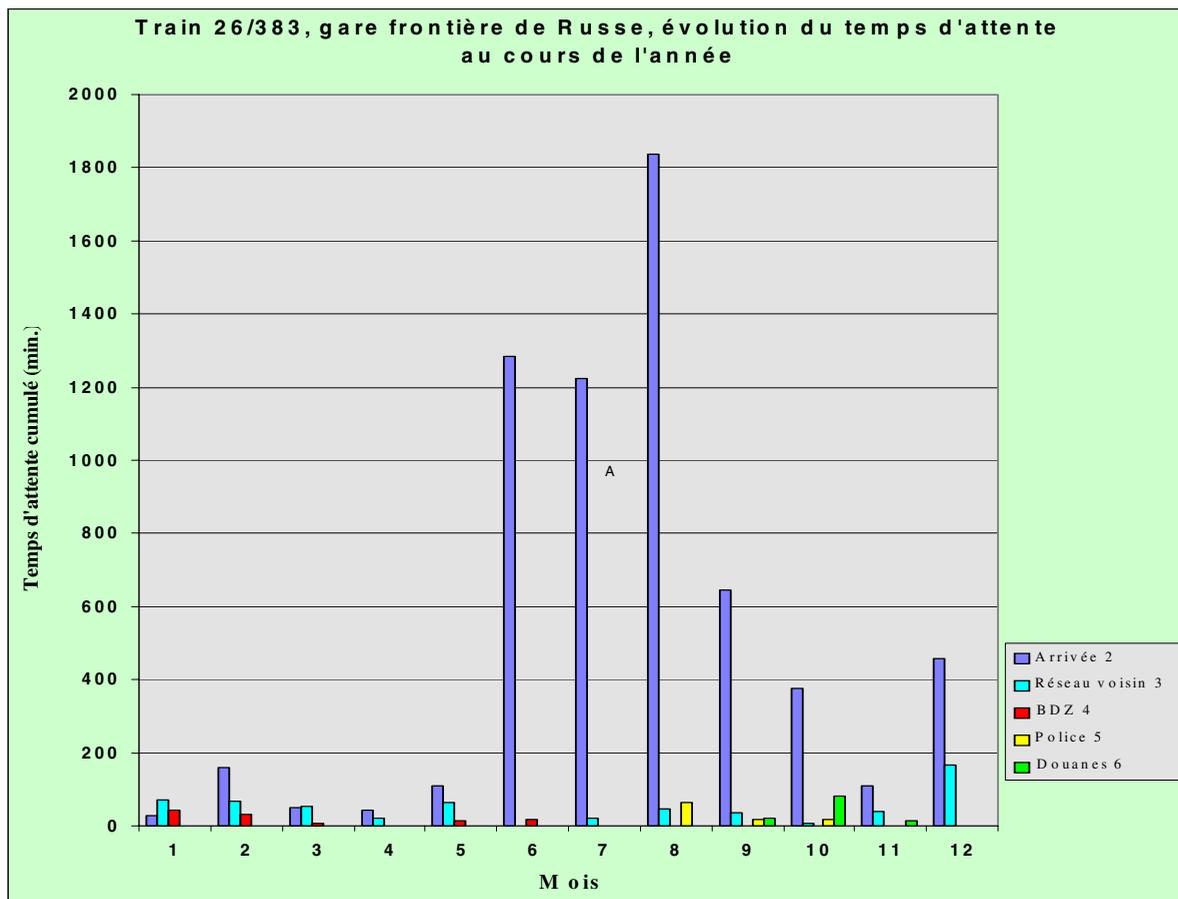
Tableau 2. **Durée d'immobilisation de certains trains à la gare frontière de Ruse**

	Train			
	27/382 Sofia - Bucarest	383/26 Bucarest - Sofia	411/482 Sofia - Bucarest	481/410 Bucarest - Sofia
Temps d'attente programmé (en minutes)	85	175	35	35
Allongement moyen effectif du temps d'attente (en minutes)	1.5	33.2	28.5	1.8

Le paramètre examiné accuse une asymétrie manifeste due au fait que le nombre de voyageurs empruntant les trains 383/26 et 411/482 est nettement plus élevé. Un grand nombre d'entre eux sont des marchands ambulants qui franchissent la frontière dans un sens le matin et la retraversent dans l'autre sens le soir du même jour.

L'incidence du nombre de voyageurs transparait clairement dans l'évolution de l'allongement du temps d'attente au cours de l'année. Le Graphique 3 illustre cette incidence pour le train 26/383.

Diagramme 3



*Trains de marchandises*

En trafic marchandises, les opérations qui prennent le plus de temps sont les contrôles douaniers. Ces opérations englobent :

- l'enregistrement des wagons ;
- l'inspection des scelllements (effectués par les douanes à la gare de chargement) ;
- la comparaison des documents douaniers avec les documents délivrés par les chemins de fer (numéro des wagons) ;
- le contrôle des documents d'accompagnement.

Ce dernier contrôle dépend entre autres du sens de la marche du train (exportation ou importation), des réglementations locales et internationales et de la nature des marchandises transportées. Les documents d'accompagnement les plus fréquemment utilisés sont les licences d'exportation, les déclarations de sortie (description des marchandises, valeur, volume, codes), les lettres de voiture, les factures, les certificats vétérinaires, etc.

La durée effective du contrôle des trains de marchandises varie dans de très fortes proportions (voir Tableau 3).

**Tableau 3. Temps moyen d'attente des trains de marchandises dans certaines gares frontières**

Gare	Durée des contrôles (en minutes)			
	Réseau ferroviaire	Douanes	Contrôle vétérinaire	Contrôle phytosanitaire
1	2	3	4	5
Subotica (H)	49.0	50.0	29.0	-
Kikinda (RO)	-	-	-	-
Vrsac (RO)	95.0	43.0	-	-
Dimitrovgrad (BG)	-	-	-	-
Presevo-Ristovac (ARYM)	52.0	37.0	31.0	-
Deneral Jankovic (ARYM)	-	-	-	-
Temps moyens de toutes les gares	65.3	43.3	30.0	-

Certains facteurs particuliers peuvent parfois être source de difficultés supplémentaires. Des trains en transit chargés de marchandises destinées à la Russie ont ainsi été retenus à la gare de Cierna, à la frontière entre la Slovaquie et l'Ukraine (où la différence d'écartement impose un changement des bogies), à la suite de différends administratifs entre les deux pays.

#### **4.2.3. Franchissement de la frontière par les véhicules routiers**

Le transport routier joue un rôle plus important dans certains pays d'Europe orientale (Slovaquie, Bulgarie, Roumanie, etc.) depuis 1990 et une redistribution des flux internationaux de voyageurs et de marchandises s'est donc engagée dans cette région.

L'augmentation prolongée du trafic routier qui en résultera devrait vraisemblablement entraîner un renforcement des postes frontière, mais ceux-ci ne sont à l'heure actuelle pas encore prêts à absorber des flux intensifs de camions et de voitures particulières.

Comme il n'a pas été possible de trouver des statistiques fiables des temps d'attente enregistrés aux postes frontière routiers, la présente partie de l'étude analyse la situation existante et identifie les principales causes des temps d'attente.

Il est ainsi apparu que les camions entrant en Bulgarie sont immobilisés pendant un temps excessivement long, parfois même pendant plusieurs jours, à certains postes frontière en raison principalement de **l'inefficience de services de douane** mal organisés, privés d'installations modernes et obligés de travailler avec du personnel démotivé.

Des difficultés sérieuses se sont aussi fait jour, à la suite du **manque d'infrastructures et d'équipements adéquats**, aux nouvelles frontières tracées en Europe orientale après les changements politiques qui y sont intervenus après 1990.

En Slovaquie par exemple, les temps d'attente les plus longs ont été observés à la nouvelle frontière avec la République Tchèque (alors que les temps d'attente/d'immobilisation aux autres frontières slovaques n'étaient pas excessifs et se sont réduits entre 1994 et 1997). Il en est de même en Yougoslavie où les infrastructures les plus faibles se retrouvent aux frontières entre les pays qui en sont issus (Presevo et Batrovci).

La Roumanie a aussi quelques postes frontière où les infrastructures sont insuffisantes (Giurgiu, Nadlac, Bors Calafat, Bechet, Portes de fer 1, Siret, Sculeni et Oancea).

L'analyse de la situation des postes frontière routiers de Yougoslavie (38 546 véhicules en transit ont franchi les frontières de la Yougoslavie en 1996) montre que les principaux obstacles y étaient pour l'essentiel d'origine politique.

Les formalités n'étaient pas les mêmes pour les personnes et les marchandises venant de Yougoslavie que pour celles qui traversaient le pays en transit (entreprises de transport étrangères ou étrangers en transit). Elles n'étaient pas les mêmes non plus pour les pays de l'Union Européenne que pour les autres. La principale raison se trouve dans le fait que la **Yougoslavie n'était pas autorisée à établir ou recevoir plusieurs documents** destinés à accélérer et rationaliser les contrôles des passeports et les formalités douanières (carte verte d'assurance, carnets TIR pour le transport de marchandises, interdiction faite aux transporteurs yougoslaves de traverser certains pays). La Yougoslavie répliquait en obligeant, par exemple, les transporteurs étrangers à acquitter à la frontière une prime d'assurance pour la durée de leur séjour dans le pays ou un droit de transit, autant d'opérations qui immobilisent également les véhicules. Les durées d'immobilisation s'allongeaient et les formalités se compliquaient, si le chauffeur ou les voyageurs n'avaient pas de visa.

Les durées d'immobilisation étaient aussi plus longues quand les véhicules en transit rejoignaient les pays où les documents en cause n'étaient pas reconnus, parce que les taxes devaient être payées et les formalités accomplies par des transitaires. En l'absence de système de paiement interbancaire avec les pays concernés, les chauffeurs devaient très fréquemment effectuer les paiements sur place en espèces.

L'excessive lenteur du franchissement des frontières yougoslaves s'expliquait aussi par la **relative complexité des procédures de contrôle** et le **manque d'équipements modernes ou leur insuffisance**.

Les transporteurs yougoslaves ne pouvaient ainsi dédouaner des marchandises qu'à la frontière. Cela aussi allongeait des durées d'immobilisation, parce que les véhicules en transit se retrouvaient dans la même queue que les véhicules en attente de dédouanement. Il arrivait aussi, quand les postes frontière ne disposaient pas de l'équipement nécessaire pour réaliser les contrôles, sanitaires par exemple, que des marchandises (ou des échantillons de ces marchandises) soient envoyés pour inspection dans des grands centres urbains, avec tout ce que cela impliquait d'allongement des temps d'attente.

L'analyse effectuée en 1998 a révélé les problèmes posés par le franchissement des frontières par la voie routière dans les pays d'Europe orientale, mais a aussi mis en lumière certains points positifs non négligeables.

- La Roumanie et la Bulgarie ont pris depuis 1991, avec une assistance technique importante du programme PHARE, diverses mesures pour améliorer les infrastructures et l'équipement de plusieurs postes frontière routiers.
- La Slovaquie a progressé rapidement dans le domaine de la modernisation des infrastructures, de la mise en œuvre des TIC et de la rationalisation des procédures de dédouanement.
- Les temps d'attente ont été réduits au minimum à certains points de franchissement des frontières (dans les gares frontière en particulier) tels que Savski Marof-Dobova (frontière entre la Croatie et la Slovénie), Jesenice-Rosenbach (frontière entre la Slovénie et l'Autriche) et Hegyeshalom-Bruck a.d. Leitha (frontière entre la Hongrie et l'Autriche).
- Un système informatique moderne de traitement des wagons de marchandises a été mis en place à la frontière entre la Bulgarie et la Turquie.
- La coopération entre les équipes travaillant des deux côtés de la frontière entre la Yougoslavie et la Bulgarie s'est améliorée dans un esprit de réciprocité.

#### **4.2.4. Amélioration des conditions de franchissement des frontières depuis 1998**

##### *Amélioration des infrastructures et de l'équipement des postes frontière*

L'opération est une des plus importantes de celles qui peuvent à long terme renforcer la capacité d'un certain nombre de postes frontière et abréger partant les temps d'attente. Certains des pays intéressés ont déjà pris des mesures en ce sens, la plupart du temps avec l'aide du programme PHARE de l'Union Européenne. L'étude confirme qu'il est nécessaire de poursuivre les projets d'infrastructure déjà entamés et de les étendre à des points de franchissement des frontières où l'insuffisance des infrastructures est cause de délais d'attente considérables.

L'effort doit porter en priorité sur :

- postes routiers - la construction de nouvelles voies (pour camions), la construction de nouvelles installations de pesage, de nettoyage et de contrôle sanitaire ou la réhabilitation des installations existantes, l'agrandissement et la modernisation des aires de stationnement, la construction de nouvelles voies d'accès ;

- gares frontière - la modernisation des réseaux de télécommunication et des systèmes de signalisation, l'installation de compteurs d'essieux, la construction d'installations de nettoyage et de contrôle sanitaire du matériel roulant, la construction ou le renforcement des terminaux de transport combiné.

Il importe de souligner que le manque d'ordinateurs et de matériel de télécommunication modernes, ou leurs insuffisances, dont souffrent tous les services (police, douanes, administrations routières et ferroviaires nationales) est un problème crucial dont il faudra s'occuper très sérieusement dans un avenir proche. La modernisation de ces équipements pourrait très rapidement s'avérer profitable, d'autant plus que les investissements à réaliser dans ce domaine sont relativement faibles (si on les compare à ceux que nécessitent d'autres améliorations des infrastructures) et que l'effet positif potentiel est assez important.

#### *Simplification des procédures et harmonisation des documents réglementaires*

Quoique les principaux documents contrôlés fassent l'objet de conventions internationales et soient donc normalisés, l'hétérogénéité de certains d'entre eux est souvent source de difficultés considérables. Ces problèmes sont monnaie courante aux frontières yougoslaves, mais se posent aussi aux frontières de certains États membres de l'Union Européenne (Grèce et Autriche). Il convient donc de pousser l'harmonisation des documents réglementaires plus avant et de simplifier les procédures de contrôle.

#### *Rationalisation des procédures et amélioration de l'organisation*

L'étude a permis de constater que quasi tous les points de franchissement des frontières pâtissent d'un déficit d'organisation des contrôles. Il est notoire par ailleurs qu'une simple modification de l'organisation peut souvent renforcer nettement la capacité du point de franchissement. Aux postes routiers par exemple, la mise en place d'un système de répartition souple du trafic entre les voies existantes permet de répondre efficacement à la densité des flux de véhicules.

L'analyse a révélé qu'à de rares exceptions près, les contrôles aux frontières ne se font pas en commun. Considérant que beaucoup de pays ont pu constater d'expérience que cette façon de faire est celle qui est la plus rationnelle et qui permet de gagner le plus de temps, les pays intéressés devraient s'efforcer de l'appliquer.

#### *Formation du personnel*

La rationalisation des contrôles postule une formation et un recyclage réguliers du personnel. Cette formation et ce recyclage sont déterminants, parce qu'ils initient à des techniques modernes telles que l'informatique ou la télématique. Le recyclage est indispensable à une interprétation correcte de documents révisés et jouera un rôle important dans la mise en œuvre de nouvelles méthodes harmonisées.

#### 4.2.5. *Après 1998*

Les temps d'attente aux frontières des PSEE n'ont plus été étudiés de façon systématique après 1998, mais quelques conclusions d'ordre qualitatif peuvent néanmoins se tirer de ce qui peut s'observer aux postes frontière bulgares.

La situation ne s'est guère améliorée aux quatre **gares frontière** (Kalotina, Ruse, Svilengrad et Kulata). Bien au contraire, la durée d'immobilisation tend à s'allonger depuis 2000, surtout dans les gares de Ruse et de Kalotina où elle devient parfois excessive. Ces écarts par rapport aux horaires sont imputables pour la plupart aux réseaux voisins, par exemple à des travaux de réfection des voies, mais sont souvent aussi la conséquence d'une mauvaise organisation des contrôles, notamment douaniers, des deux côtés de la frontière. Les Gouvernements bulgare et roumain envisagent donc de faire effectuer très bientôt les contrôles par des équipes composées d'agents de la police des frontières et de douaniers des deux pays dans l'espoir d'abrèger radicalement les temps d'attente aux frontières.

Quoique les contrôles effectués par les chemins de fer mêmes ne durent pas trop longtemps, il est de plus en plus fréquent que des trains de marchandises soient retenus aux gares frontière pour des raisons purement techniques. Cela signifie que le parc vieillissant de wagons marchandises est déjà un obstacle supplémentaire au déroulement normal des opérations dans la région.

Il n'y a pas de projet de réhabilitation et de modernisation des gares aux frontières entre la Bulgarie et la Grèce ou la Turquie.

Les informations relatives aux **postes frontière routiers** ne portent pas davantage à l'optimisme. En dépit de quelques améliorations des infrastructures (ouverture de voies supplémentaires, agrandissement des aires de stationnement) et d'une rationalisation de l'organisation (à Svilengrad), il n'y a pas de modification notable des temps d'attente, sauf à la frontière avec la Grèce.

Certains des obstacles identifiés en 1998 ont disparu. Les problèmes administratifs soulevés en Serbie-Monténégro par la discordance des règlements ont ainsi été résolus, mais des bouchons continuent à se former régulièrement aux frontières avec la Roumanie, la Turquie et la Serbie-Monténégro. La situation à Kalotina s'est gravement détériorée au cours de l'année dernière : des queues de plus de 20 kilomètres de long s'y forment certains jours, tant du côté bulgare que du côté serbe de la frontière.

Ces difficultés sont dues en partie au manque de motivation des agents de contrôle et aux dysfonctionnements de l'organisation, mais l'état désastreux de plusieurs routes d'accès sur lesquelles la vitesse moyenne ne peut excéder 20 km/h y est aussi pour beaucoup.

La corruption reste un problème répandu, tant aux gares frontière qu'aux postes frontière routiers. Il est fréquent que des agents corrompus profitent des contrôles de routine pour rançonner les voyageurs et les chauffeurs, ce qui cause des retards et donne naissance à un climat de malaise.

Le fait qu'il n'y ait pas eu de progrès considérable aux points de franchissement des frontières dans la région donne à penser que même la réalisation de quelques bons projets d'infrastructures, ceux par exemple du programme SECI, ne peut résoudre les grands problèmes et donner des résultats positifs à court terme.

#### 4.2.6. *Conclusions*

- L'analyse de la situation aux points de franchissement des frontières des PSEE a constaté l'existence d'un grand nombre de problèmes irrésolus. Une évaluation objective de l'ampleur des tâches à accomplir amène à conclure qu'un changement radical est inconcevable dans l'immédiat, mais aussi que tous les pays intéressés pourraient, en poursuivant leurs efforts, réaliser les améliorations nécessaires.
- La réussite passe par l'élaboration d'une stratégie rationnelle et réaliste ainsi que par une bonne coordination des actions menées par tous les participants au processus, à savoir les pays de la région, l'Union Européenne et diverses organisations et institutions financières nationales et internationales.
- Il importe également d'établir un calendrier rationnel des actions à mener en tenant compte des priorités à court et à long terme. Quelques projets très importants ont démarré dans le cadre de la *Southeast European Cooperative Initiative* (SECI) (Initiative de coopération des pays du Sud-Est de l'Europe).
- L'expérience des dernières années montre que certains problèmes, tels que la formation et la motivation du personnel, la corruption et l'utilisation des TIC, prendront plus de temps qu'il n'avait été prévu au départ et réclameront donc plus d'efforts.

## **5. SÛRETÉ DES TRANSPORTS BILAN ET MESURES A PRENDRE**

Les événements du 11 septembre 2001 ont fortement accéléré l'amélioration de la sûreté des transports et des progrès considérables ont par conséquent été accomplis dans plusieurs sens. En faisant la synthèse des observations formulées dans la brève étude ci-dessus, il convient de mettre quelques résultats positifs en relief.

- a) Le monde entier reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer la sûreté des transports en menant des politiques cohérentes et en prenant des mesures adéquates. Les Gouvernements des pays industrialisés sont convenus, aux niveaux national et international, d'appliquer des normes de sécurité et de sûreté plus exigeantes aux réseaux de transport et sont soutenus dans leurs efforts par toute la communauté internationale.
- b) Le consensus a débouché sur la définition d'une vision commune de la sûreté des transports et sur l'acceptation généralisée de certains principes fondamentaux :
  - approche complexe englobant tous les maillons des chaînes de transport existantes ;
  - coordination internationale active avec coordination des actions menées à différents niveaux ;
  - harmonisation poussée de la base réglementaires et des législations nationales ;

- mise en œuvre de politiques cohérentes de recherche et développement axées sur l'amélioration des technologies existantes et l'application de nouvelles méthodes de prévention des actes de terrorisme et des activités criminelles ainsi que de protection des voyageurs et des marchandises ;
  - mobilisation de ressources financières et humaines supplémentaires pour l'amélioration de la sûreté des transports ;
  - mise en place de nouvelles structures administratives et/ou réforme des institutions existantes responsables de la sûreté des transports en vue de les faire gagner en efficience.
- c) Plusieurs programmes à moyen et long terme prévoyant diverses actions et mesures touchant quasiment tous les modes de transport ont été lancés pour atteindre les objectifs stratégiques : adoption d'une norme mondiale commune fondée sur les normes EDIFACT des Nations Unies<sup>6</sup> pour la collecte et la transmission d'informations relatives aux voyageurs, élaboration de normes communes pour l'informatisation des rapports douaniers, mise au point de systèmes de transmission électronique de données relatives aux conteneurs, installation de systèmes automatiques d'identification à bord des navires, etc. [8].
- d) Plusieurs textes nationaux et internationaux importants ont fait franchir une nouvelle étape dans la mise en place d'une base réglementaire appropriée pour la modernisation de la sûreté de la facilitation des échanges.
- e) Des nouvelles technologies reposant sur l'utilisation d'outils modernes d'informatique et de télécommunication permettent de renforcer la sûreté et d'élever le niveau de protection. Les autorités britanniques, par exemple, ont adopté un système de vidéosurveillance permanente des installations de transport public qui a déjà fait la preuve de son efficacité. Des systèmes modernes de contrôle et de suivi des conteneurs sont en cours de mise au point et des systèmes de localisation par satellites sont aujourd'hui largement utilisés à des fins de sûreté.

Les multiples problèmes qui subsistent appellent à entreprendre diverses actions.

- a) Il convient de sensibiliser davantage les experts, les différents acteurs, les responsables politiques et les professionnels aux problèmes de sûreté des transports. Il semble bien que le besoin de renforcement de la sûreté des transports soit déjà incontesté, mais les mesures pratiques à prendre sont moins bien comprises.
- b) Les sources de financement des programmes de sécurisation de la facilitation des échanges ne sont pas encore clairement identifiées, notamment dans l'Union Européenne où la Commission n'a pas encore dégagé de fonds suffisants pour soutenir toutes les actions adéquates. Plusieurs économies peu développées ne disposent en outre pas de moyens financiers suffisants pour participer efficacement à des actions communes, mais ne peuvent et ne doivent pas pour autant être exclues des canaux commerciaux de la sûreté. Les pays industrialisés doivent donc leur accorder un soutien financier supplémentaire [3].
- c) Pour des raisons géographiques, politiques et économiques, les équipements commerciaux des PSEE occupent une position clé dans les réseaux européens et mondiaux. Leur sûreté doit être considérée comme un facteur déterminant de la fiabilité et de la sûreté des relations de

transport et il faut donc que, non seulement les Gouvernements nationaux, mais aussi l'Union Européenne et d'autres pays industrialisés mènent des politiques coordonnées adéquates pour ce faire. Le programme SECI est un bon exemple de ce genre de coopération.

- d) La coordination des politiques et de leurs moyens de mise en œuvre doit s'améliorer et la coopération entre les acteurs clés devenir plus productive pour que les efforts accomplis et les ressources financières engagées puissent gagner en efficacité. La question agite aujourd'hui beaucoup les esprits aux États-Unis où une multitude d'actions et de mesures se recoupent ou font double emploi. Il semble que l'approche prônée par la Commission Européenne aidera à éviter ce genre d'inefficacité, notamment dans les recherches relatives à la sûreté des transports entreprises en application des ses programmes cadres.
- e) Il convient de déterminer le niveau de risque acceptable ainsi que le coût des mesures à prendre pour renforcer la sûreté, et la seule raison n'en est pas que la planification du financement s'en trouverait facilitée. Il s'agit d'une question théorique de la plus haute importance. Étant donné que l'évaluation qualitative des risques est un exercice très difficile, sinon impossible, il est nécessaire d'imaginer des nouvelles méthodes de détermination du niveau approprié de sûreté ou d'adapter les méthodes classiques, dont l'analyse coûts/avantages, utilisées pour ce faire [25].
- f) Le transport aérien étant plus avancé sur le plan de la sécurité et de la sûreté, il convient d'accorder plus d'attention aux autres modes de transport, notamment aux transports de surface dont les spécificités requièrent des approches et des méthodes différentes [25].
- g) Il y a lieu de concevoir des systèmes appropriés de protection des données dans le contexte des applications modernes des TIC. La question est également liée à la facilitation mondiale des échanges, étant donné que les nouvelles technologies de prévention et de protection sont elles aussi vulnérables aux menaces et requièrent donc des mesures spéciales de sûreté.
- h) Il y a lieu d'organiser une formation appropriée pour plusieurs groupes cibles du monde des transports. Cette formation devrait parfaire les connaissances et les compétences dont ils peuvent faire usage pour prévenir les interférences illicites et mieux les préparer à agir en cas d'urgence.

## 6. CONCLUSION GÉNÉRALE

La sûreté des transports est un problème complexe et son renforcement un processus continu nécessitant des efforts permanents et bien coordonnés des Gouvernements, des institutions nationales et internationales et des opérateurs de transport. La réalisation fructueuse de grands programmes de renforcement radical de la sûreté et de la sécurité des transports est impossible sans mobilisation de ressources humaines et financières considérables. Ces programmes doivent se diviser en de multiples volets, allant des questions législatives jusqu'aux technologies modernes de prévention et de protection. La recherche et le développement doivent jouer un rôle majeur dans la définition des mesures adéquates et dans le soutien des actions.

## NOTES

1. UIC : Union internationale des chemins de fer.
2. EUROCONTROL : Organisation Européenne pour la sécurité de la navigation aérienne.
3. IATA : Association du transport aérien international.
4. IRU : Union internationale des transports routiers.
5. Ces numéros sont ceux qui identifiaient les trains au moment où l'étude a été réalisée.
6. UN/EDIFACT : *United Nations/Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport* (normes des Nations Unies relatives à l'échange de données informatisées pour l'administration, le commerce et le transport).

## RÉFÉRENCES

1. EUROCONTROL, SRC DOC 4, Glossaire de termes et définitions, sigles et acronymes, 2ème édition, 27 février 2002.
2. OACI, DOC 9569, Définitions.
3. John Raven. *Facilitation and Security in Air Transport*, TIACA, mars 2004.  
<http://www.tiaca.org>
4. Commission Européenne, site web sur la recherche en matière de sûreté  
<http://europa.eu.int/comm/research/security/index-en.html>.
5. *La recherche ferroviaire soutient le Livre Blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010*, UNIFE News. Bruxelles, n° 6 - 2000.
6. Fiche technique 4.5.3 du Parlement Européen. *Les transports terrestres : les règles de trafic et de sécurité*, 19 novembre 2003.
7. *La politique de la sécurité et de la défense de l'Union Européenne. Les cinq premières années (1999-2004)*. Paris 2004.
8. Action de coopération du G8 sur la sûreté des transports. Kananaskis, Canada, 26 juin 2002.
9. Déclaration du Forum régional de l'ANASE sur le renforcement de la sécurité des transports contre le terrorisme international, Jakarta, 2 juillet 2004.
10. *Trade and Transport Facilitation : Building a Secure and Efficient Environment for Trade*. Issues Note. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 11ème session, Sao Paulo, 13-18 juin 2004.
11. Déclaration commune publiée par la Commission Européenne et les douanes américaines à l'issue de leur réunion sur la transmission d'informations relatives aux voyageurs, Bruxelles, 17-18 février 2003.
12. Transportation Security <http://www.euractiv.com/>
13. Seconde réunion des Ministres des Transports des pays de l'ANASE et du Japon, 24 novembre 2004, Phnom Penh, Cambodge.
14. *Freight Transport Security*. Consultation Paper, Direction générale "Energie et transports" de la Commission Européenne, Bruxelles, 2003.

15. *EU Wants More Stringent Transportation Security*. Brooks Tigner. Defence News, Bruxelles, mars 2005.
16. Institut pour la protection et la sécurité du citoyen <http://ipsc.jrc.cec.eu.int/>
17. Institut für Verkehrssicherheit und Automatisierungstechnik <http://www.ifra.ing.tu-bs.de/>
18. Site web sur la sûreté <http://europa.eu.int/comm/research/security/index-en.html>.
19. Worldwide Business Research <http://www.wbresearch.com/homelandsecurityeurope/>
20. Ministère (américain) de l'Intérieur, National Response Plan 12/1/04 <http://www4.trb.org>
21. Transportation Security. Special Committee on Transportation Security <http://security.transportation.org/>
22. *Terrorism and Rail Security*, Jack Riley. Rapport présenté à la Commission du commerce, des sciences et des transports du Sénat le 23 mars 2004, Rand Corporation, Santa Monica, Californie.
23. Administration fédérale des routes - Operations Security <http://ops.fhwa.dot.gov/OpsSecurity/>
24. Mineta Transportation Institute <http://transweb.sjsu.edu/>
25. Brian Michael Jenkins et Larry N. Gersten. *Protecting Public Surface Transportation Against Terrorism and Serious Crime : Continuing Research on Best Security Practices*, MTI Report 01, 7 septembre 2001, San Jose, Californie.
26. Transport Research Board - page d'accueil <http://www.trb.org>
27. Transport Canada. Major Issues <http://www.tc.gc.ca/majorissues/transportationsecurity/faq.htm>
28. Gouvernement australien, Ministère des Transports et des Services Régionaux, Office de la sécurité des transports <http://www.dotars.gov.au>
29. United Nations in the Russian Federation <http://www.unrussia.ru>
30. *Report on the Accomplishments of SECI Projects in the Field of Economic Development and Security*, Seconde conférence régionale pour le Sud-Est de l'Europe, Bucarest, 25-26 octobre 2001.
31. Tamara Makarenko, *Traffickers turn from Balkan conduit to "northern" route*, Jane's intelligence review, août 2001.
32. <http://www.eurovisa.info>
33. *Practical Problems and Difficulties in Crossing Borders in South-East Europe*, SETREF, Technical Report n° TR2.98, Thessalonique, 1998.
34. <http://hermes.civil.auth.gr/setref>

**SÉCURISATION ET RATIONALISATION DES TRANSPORTS  
CONTRADICTION OU DÉFI ?**

**Vassilios SARIGIANNIDIS**  
**Direction de la Sécurité Routière et de l'Environnement**  
**Ministère des Transports et des Communications**  
**Athènes**  
**GRÈCE**



## SOMMAIRE

1. INTRODUCTION .....	185
2. PRINCIPAUX ASPECTS DE LA POLITIQUE DE SÉCURISATION DES TRANSPORTS MENÉE DEPUIS 2002 .....	186
2.1. Transport aérien .....	187
2.2. Transport maritime .....	188
2.3. Transports terrestres .....	188
2.4. Sécurité des transports pendant les Jeux Olympiques d'Athènes en 2004.....	191
3. QUESTIONS CLÉS NÉES DU CONTEXTE POLITIQUE ACTUEL .....	196
3.1. Efficience de la sécurisation des transports.....	196
3.2. Évaluation et gestion du risque .....	198
4. CONCLUSIONS .....	200
4.1. Adaptation aux nouvelles réalités sécuritaires .....	200
4.2. Équilibre à trouver entre renforcement de la sûreté et efficience.....	201
BIBLIOGRAPHIE.....	203

Athènes, mai 2005



## 1. INTRODUCTION

Les infrastructures et équipements de transport sont la cible d'actes de terrorisme pour toute une série de raisons et notamment parce qu'ils :

- sont relativement accessibles ;
- peuvent attirer l'attention du public et des médias ;
- sont souvent, comme les compagnies aériennes, nimbés d'une aura nationale ;
- peuvent toucher beaucoup de monde en une fois.

Les attentats terroristes commis en septembre 2001 à New York et à Washington ont modifié peut-être à tout jamais l'approche de la sécurité dans le secteur des transports. L'utilisation de moyens de transport comme armes de destruction visant tant les passagers des véhicules que les hommes et les femmes présents dans les bâtiments pris pour cible a ajouté un nouveau degré à la vulnérabilité du système de transport.

Plusieurs événements récents ont encore accentué les craintes d'actions terroristes dans les transports : deux voitures piégées ont explosé près du consulat et d'une banque britanniques à Istanbul en novembre 2003, causant au moins 27 morts et 450 blessés, une bombe a explosé en février 2004 dans le métro de Moscou, un métro qui transporte plus de 8 millions de voyageurs par jour, causant 40 morts et plus de 100 blessés, un groupement terroriste a le même mois menacé de faire sauter des bombes un peu partout sur le réseau ferré français, si le Gouvernement français ne lui versait pas un rançon de plus de 4 millions d'euros et les dix bombes qui ont explosé peu après, au mois de mars, dans des trains de banlieue et dans trois gares de Madrid ont fait 200 morts et plus de 1 000 blessés.

Ces événements ont incité les Ministres des Transports à réagir de façon résolue, en coordonnant des plans d'action d'urgence avec d'autres instances gouvernementales -- particulièrement les Ministères de l'Intérieur -- et en rassurant une population traumatisée en lui annonçant que toutes les mesures nécessaires avaient été prises pour répondre à la crise et restaurer le calme.

Au moment où le Conseil des Ministres de la CEMT s'est réuni à Bucarest en 2002 pour parler de sûreté et de terrorisme dans les transports, plusieurs institutions internationales avaient déjà défini et mis en œuvre des mesures internationales de grande envergure pour les transports aériens et maritimes. Dans le domaine des transports terrestres, les organisations routières et ferroviaires internationales réfléchissaient à l'adaptation de leurs structures de sûreté et de lutte contre la criminalité à la lutte contre le terrorisme. Les autorités nationales, enfin, s'interrogeaient sur les aménagements à apporter aux lois et règlements de leurs pays et les actions à mener à l'avenir pour faire pièce à l'aggravation de la menace pesant sur leur sécurité.

L'élaboration et l'application de réponses à l'insécurité dans laquelle le monde des transports baigne désormais ont beaucoup progressé au cours des trois années qui se sont écoulées depuis le Conseil de Bucarest. Ces trois années ont aussi vu émerger plusieurs questions fondamentales concernant, entre autres, l'équilibre à trouver entre les avantages présentés par le renforcement des mesures de sûreté (comme cela s'est fait par exemple dans les transports maritimes et aériens) et son coût (allongement de la durée des déplacements entraîné par le renforcement des contrôles effectués dans les aéroports ou blocages des flux de marchandises causés par le renforcement des règles de sûreté appliquées dans les ports). La question de savoir si le renforcement de la sécurité peut au contraire procurer certains avantages en termes notamment de facilitation des échanges fait elle aussi l'objet de nombreux débats.

Les Ministres sont convenus à Bucarest qu'il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre le renforcement de la sécurité et son coût, mais aussi de contrer la menace terroriste qui pèse comme jamais auparavant sur le climat de la politique des transports depuis septembre 2001.

Les méthodes d'évaluation approfondie des risques d'actes de terrorisme ainsi que des coûts et avantages des mesures à prendre pour réduire ces risques restent encore à définir dans le détail. Il s'en suit que dans le secteur des transports, les mesures sont souvent définies et mises en œuvre sans solide évaluation préalable.

Les autorités responsables des transports sont appelées à monter en première ligne en cas de crise, mais elles ne disposent pas de tout l'arsenal législatif et réglementaire nécessaire pour réduire la menace ou répondre à une attaque. Les Ministres l'ont reconnu à Bucarest, où ils sont en outre convenus que les actions menées dans le domaine de la sûreté devaient absolument être coordonnées, non seulement entre les différentes autorités publiques des États, mais aussi, dans un cadre multilatéral, entre les pays. Ce forum international existe pour les transports maritimes et aériens, mais reste à créer pour les modes de transport terrestres et, plus généralement, l'ensemble de la chaîne de transport.

Le rapport se structure comme suit : le chapitre 2 examine la politique de sécurisation des transports menée depuis 2002 (en s'étendant plus spécialement sur les mesures de sécurisation des transports mises en œuvre pendant les Jeux Olympiques d'Athènes de 2004), le chapitre 3 évoque certaines des grandes questions qui ont émergé depuis lors et le chapitre 4 présente les principales conclusions aux Ministres.

## **2. PRINCIPAUX ASPECTS DE LA POLITIQUE DE SÉCURISATION DES TRANSPORTS MENÉE DEPUIS 2002**

Le rapport soumis en 2002 aux Ministres détaillait les principaux problèmes de sécurité à résoudre ainsi que les principales actions menées à l'échelon national et international dans les différents modes de transport. Partant de ces données, le présent chapitre traitera des mesures prises depuis lors dans chacun de ces secteurs, en se focalisant plus particulièrement sur celles qui concernent les transports de voyageurs.

## 2.1. Transport aérien

Le transport aérien est le premier domaine à avoir focalisé l'attention au lendemain du 11 septembre 2001 et, sans aucun doute, celui dans lequel le renforcement de la sécurité a suscité le plus d'intérêt et attiré le plus d'investissements. Des mesures ont été prises immédiatement après les attentats du 11 septembre pour intensifier le contrôle des passagers et des bagages.

La course au renforcement de la sécurité aérienne s'est poursuivie depuis lors. L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) a adopté, en juin 2002, un plan d'action pour la sûreté de l'aviation qui définit un programme universel d'audits de sûreté (USAP) dont la mise en œuvre doit être coordonnée avec celle du programme AVSEC d'audits de la Conférence Européenne de l'Aviation Civile (CEAC). L'OACI affirme qu'une vingtaine de pays ont subi un audit en 2003 et que 40 autres devraient en subir un en 2004.

Le Royaume-Uni a décidé en août 2003 de contrôler avec plus de rigueur la validation des chargeurs connus de fret aérien et de confier la validation à des agents du Ministère des Transports plutôt que, comme c'était le cas auparavant, à des agents contractuels et aux compagnies aériennes.

En 2003, l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), l'Association du Transport Aérien International (IATA) et l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) ont mis à jour les directives relatives aux renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV), un ensemble de directives destinées aux administrations et à l'industrie qui couvrent les aspects techniques des RPCV ainsi que leurs coûts et bénéfices opérationnels. Les systèmes RPCV servent à identifier les suspects potentiels avant leur arrivée dans un pays.

Le département américain de la sûreté intérieure (*Department of Homeland Security*) et l'Union Européenne sont arrivés récemment, en décembre 2003, à un accord sur la question délicate de la diffusion des données des dossiers passagers dans le but d'intensifier le contrôle des passagers avant leur arrivée aux États-Unis. La Commission Européenne et le Parlement Européen s'étaient opposés au départ à la demande américaine d'utilisation de données relatives aux passagers rassemblées par un système de réservation en arguant d'infraction aux lois européennes sur la protection de la vie privée.

Après une année de négociations difficiles, la Commission Européenne a admis que le respect de la vie privée était assuré par les lois américaines et que cette protection était suffisante. L'accord prévoit que les 34 éléments d'information sur la base desquels il peut être jugé d'une participation éventuelle des passagers à des actes de terrorisme ou d'autres activités délictueuses ne seront pas conservés pendant plus de trois ans et demi.

En ce qui concerne les marchandises, la loi américaine qui impose la transmission d'informations relatives aux cargaisons des avions quatre heures au moins avant leur arrivée aux États-Unis s'applique depuis mars 2004 aux vols en provenance d'Europe.

Dans l'Union Européenne, le règlement (CE) n° 2320/2002 (qui s'appuie sur le document n° 30 de la CEAC définissant le cadre politique dans lequel la facilitation du trafic aérien doit s'inscrire) arrête les normes communes de base auxquelles les mesures prises par les États membres pour sécuriser l'aviation civile doivent répondre. Ses dispositions s'appliquent notamment au contrôle de l'accès aux parties sensibles des aéroports et des avions, au contrôle des passagers et du fret ainsi qu'à l'amélioration de la formation et au renforcement de la sécurité matérielle (renforcement des portes d'accès au poste de pilotage).

Par ailleurs, la Commission a adopté en janvier 2004 un nouveau règlement (CE) n° 68/2004 établissant une liste d'objets qu'il est interdit d'introduire dans la cabine des aéronefs européens. Un règlement relatif aux spécifications techniques applicables aux appareils de radioscopie est par ailleurs en cours de préparation.

## 2.2. Transport maritime

Les mesures de sécurisation du transport maritime sont examinées en détail dans le rapport de la CEMT/OCDE sur la sécurité du transport des conteneurs à travers les différents modes [CS/CCT(2004)1] qui est soumis aux Suppléants en même temps que le présent rapport. Celui-ci ne s'étendra donc pas sur elles.

La proposition de règlement du Parlement et du Conseil sur l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires [COM(2003)229] mérite une attention particulière. Ce règlement aligne les dispositions communautaires sur les règles de sûreté de l'OMI en transposant le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires dans le droit communautaire. Il impose plus particulièrement l'évaluation de la sûreté des navires, l'établissement de plans de sûreté, l'introduction d'officiers de la sûreté à bord des navires et le renforcement des équipements de sûreté des navires (installation par exemple de systèmes automatiques d'identification). Une proposition de Directive du Parlement et du Conseil relative à l'amélioration de la sûreté des ports [COM(2004)76 Final ] doit de son côté étendre le champ d'application du règlement à des domaines qui, voisins de ceux auxquels le Code de l'OMI se limite (c'est-à-dire les installations portuaires), ont un impact direct ou indirect sur les ports (installations ferroviaires, entrepôts, etc.). La Directive doit aussi comprendre des dispositions relatives à l'évaluation de la sûreté des ports et aux mesures à prendre en la matière, à l'étagement des niveaux de sécurité sur la base de la gravité des menaces et à la désignation d'officiers de sûreté chargés de former le personnel et de suivre la mise en œuvre des mesures de sécurisation des ports.

Il convient aussi de souligner que la Commission Européenne et les États-Unis ont récemment conclu un accord sur l'intensification de leur coopération dans le domaine de la sûreté des conteneurs ainsi que sur l'extension à tous les ports de l'Union Européenne du champ d'application du programme américain de sécurisation des conteneurs (*Container Security Initiative*) et, plus particulièrement, de ses clauses qui imposent la transmission aux autorités américaines d'informations relatives aux marchandises destinées aux États-Unis 24 heures avant leur chargement. L'accord, qui est entré en vigueur en juin 2004, met fin aux procédures d'infraction engagées par l'Union Européenne à l'encontre de huit États membres qui avaient adhéré bilatéralement au programme américain. La Commission Européenne a l'intention de conclure d'autres accords semblables avec le Canada et des pays asiatiques.

## 2.3. Transports terrestres

La volonté de sécurisation des transports terrestres n'est pas née avec les événements du 11 septembre 2001 : les mesures de lutte contre la criminalité et de renforcement de la sécurité déjà appliquées ou projetées à cette date ont servi de rampe de lancement à d'autres initiatives plus radicales de lutte contre le terrorisme. Le 11 septembre a donc eu pour effet de focaliser la politique de sécurisation des transports sur le terrorisme.

Les progrès accomplis dans le domaine de la sécurité des différents modes de transport sont résumés ci-après.

### 2.3.1. *Chemins de fer*

Le Forum mondial de la sûreté ferroviaire organisé par l'Union internationale des chemins de fer (UIC) à Rome en octobre 2002 estime dans ses conclusions que la sûreté est devenue un enjeu stratégique déterminant dans la gestion des entreprises de chemin de fer ainsi que dans la fourniture de services ferroviaires de qualité.

L'UIC s'est, dans ce contexte, dotée depuis peu d'un organe permanent de sécurité chargé d'étudier les problèmes de sécurité ferroviaire et de coordonner les débats menés à ce sujet en son sein.

L'UIC s'est appliquée récemment, par le canal de son groupe de sûreté, à étoffer son rôle de forum de dialogue multilatéral sur la sûreté ferroviaire et, plus particulièrement, à élaborer une stratégie globale de sécurisation du secteur ferroviaire en se donnant pour objectif :

- d'intensifier les échanges d'expérience et la coopération en matière de sûreté entre tous les acteurs du transport par chemin de fer ;
- de soutenir l'échange des meilleures pratiques dans des domaines tels que la protection des infrastructures vulnérables, l'agencement et la gestion des gares, les mesures à prendre pour mettre les infrastructures ferroviaires et le matériel roulant à l'abri des actes de terrorisme et l'organisation des plans de secours ;
- de définir, entre autres choses, des règles de lutte contre l'immigration illégale et de communication en cas de crise.

COLPOFER, groupe spécial de l'UIC réunissant les services de police et de sécurité des chemins de fer, reste un organe d'échanges d'informations et d'expériences sur les questions de criminalité et de sûreté et promeut pour ce faire les contacts personnels entre membres de ces services, afin de réduire les formalités bureaucratiques au minimum. COLPOFER se donne pour but :

- de convenir de mesures communes de lutte contre la délinquance et la fraude dans les chemins de fer ;
- d'échanger des informations sur les méthodes et les systèmes mis en place pour prévenir cette délinquance et cette fraude ;
- d'échanger des informations sur les risques courus et les incidents survenus.

L'Administration fédérale américaine des chemins de fer (*Federal Rail Administration*) et l'Union internationale des chemins de fer ont, pour formaliser les liens de coopération qu'elles ont noués entre elles dans le domaine de la sûreté des chemins de fer après les attentats du 11 septembre 2001, signé en novembre 2003 un accord qui vise à renforcer encore cette collaboration en matière plus particulièrement d'échange d'informations, de recherche technologique, de gestion des crises et de transport de marchandises dangereuses.

La coopération internationale bilatérale en matière de sûreté ferroviaire progresse elle aussi. Les chemins de fer allemands (Deutsche Bahn AG) et polonais (PKP) ont ainsi signé en octobre 2003, pour intensifier leur coopération, un accord bilatéral qui organise :

- un échange d'informations sur les incidents intervenus et les risques courus en matière de sûreté en trafic international ;
- la mise en place de patrouilles composées d'agents des services de sécurité des PKP et de la DB AG sur certains trains, de nuit en particulier.

### **2.3.2. Transport routier**

La lutte contre la criminalité et le renforcement de la sécurité préoccupent le monde du transport routier depuis de longues années (cf. ci-dessus), comme le prouvent l'accord sur le transport des marchandises dangereuses (ADR) et la convention TIR.

Le texte révisé de l'ADR adopté par les Nations Unies est entré en vigueur le 1er janvier 2005. L'Union internationale des transports routiers (IRU) a élaboré des "Directives sur la sûreté du transport routier" qui précisent les implications du nouvel accord ADR pour les conseillers de sécurité, les dossiers, l'exploitation, les personnels, l'établissement des rapports et la confidentialité. L'IRU a également élaboré un "Plan de sûreté standard" qui doit aider les opérateurs à satisfaire aux nouvelles exigences en matière de sûreté des transports de "marchandises très dangereuses".

#### *Union internationale des transports routiers*

Forte d'un passé déjà ancien de lutte contre la criminalité dans les transports routiers, l'Assemblée générale de l'Union internationale des transports routiers a adopté une résolution sur la sécurité en transport routier en novembre 2002. Cette résolution couvre un large éventail de questions portant sur la criminalité dans les transports routiers, parmi lesquelles certaines portent plus particulièrement sur le terrorisme.

La résolution de l'IRU souligne que la sûreté ne peut pas s'imposer par décret et que le meilleur moyen de la maximiser doit se chercher dans un partenariat public/privé au sein duquel les pouvoirs publics créent le cadre réglementaire et laissent le secteur privé prendre les mesures et les initiatives nécessaires

### **2.3.3. Transports publics**

Les exploitants de transports publics locaux de beaucoup de pays ont, ces dernières années, réévalué leurs vulnérabilités, mené de multiples actions de formation, pris des mesures pour pouvoir réagir efficacement à des attentats et fait des exercices pour préparer leur personnel aux situations d'urgence.

Une étude des entreprises de transports publics locaux réalisée récemment par le Gouvernement fédéral américain a révélé qu'il devait continuer à soutenir l'amélioration de la transmission des données et l'enrichissement de l'arsenal des mesures destinées à sécuriser ces transports.

La coordination entre les différents niveaux de pouvoir et les acteurs du monde des transports publics est indispensable à l'échange des informations importantes et au financement du système. S'il est vrai que la sûreté des transports relève pour l'essentiel de la responsabilité de l'État central, les premiers acteurs que les actes de terrorisme poussent sur le devant de la scène se situent aux niveaux local et régional. La coordination des actions de tous les acteurs est donc capitale, même si elle n'est pas toujours simple à réaliser.

A Paris, les services de sécurité de la RATP, la régie des transports publics, travaillent 24 heures sur 24 en collaboration avec des forces de police spécialisées. Une police spéciale des transports chargée de prévenir les attentats terroristes a été créée récemment pour la région et diverses mesures d'urgence ont en outre été mises en place dans le cadre du plan national "Vigipirate" d'évaluation et de prévention des risques. A Moscou aussi, la coopération entre les agents de la société des transports et les voyageurs est devenue réalité : le chef de la police et l'administration du métro collaborent au sein d'une agence de la police du métro. Une agence commerciale de la sécurité du métro a également vu le jour. A New York, l'autorité responsable des transports publics collabore avec le FBI, la police nationale et la police locale, échange avec eux des informations par voie électronique et les rencontre régulièrement.

Le financement de la sécurisation des transports publics, et notamment des systèmes de communication et de surveillance, reste toutefois une pierre d'achoppement pour beaucoup d'opérateurs de transports publics et autorités responsables de leur exploitation. Les contraintes budgétaires et les priorités concurrentes (parmi lesquelles figure notamment l'amélioration de la qualité des services) obligent souvent à financer les mesures de sécurisation sur des lignes budgétaires réservées à l'amélioration de la qualité et au renforcement de la position concurrentielle des transports publics. Le problème sera examiné plus en profondeur dans le chapitre 3.

#### **2.4. Sécurité des transports pendant les Jeux Olympiques d'Athènes de 2004**

Les Comités organisateurs de Jeux Olympiques précédents ont pu constater que les transports ont une incidence déterminante sur la réussite des Jeux. Le transport quotidien de milliers d'athlètes, de professionnels des médias, de spectateurs et de membres de la Famille olympique et l'organisation habituelle de la vie de la ville se sont révélés être une entreprise complexe qui a joué un rôle important dans la réussite des Jeux Olympiques et paralympiques.

Consciente des craintes soulevées par le terrorisme international, la Grèce a tout fait pour assurer la sécurité des Jeux. Le Gouvernement grec a affecté 800 millions de dollars US aux infrastructures et équipements de sécurité et chargé 50 000 agents d'assurer la sécurité des Jeux (soit trois fois plus qu'à Sidney et Salt Lake City).

La sécurité des Jeux Olympiques relevait de la responsabilité de la police grecque (Ministère de l'Intérieur) et, plus particulièrement, de la division de la sécurité des Jeux Olympiques (DSJO), une unité spécialement créée pour les Jeux Olympiques de 2004 et composée d'agents des services de police et des garde-côtes, de pompiers et de militaires qui est placée sous l'autorité directe du chef de la police. La DSJO a été chargée de planifier toutes les mesures prises pendant la préparation et le déroulement des jeux pour assurer la sécurité et l'ordre public, de mettre en œuvre tous les plans de sécurité et de coordonner les interventions de toutes les parties prenantes à la sécurité des Jeux Olympiques.

Le Comité d'organisation d'ATHENES 2004 a également créé un service de sécurité chargé essentiellement d'épauler la DSJO, mais aussi de coordonner et d'intégrer les plans de la DSJO avec ceux des départements fonctionnels d'ATHENES 2004. Le service de sécurité d'ATHENES 2004 a également fait office d'organe de liaison entre les autorités olympiques et la DSJO pour transmettre à cette dernière les instructions des autorités olympiques et informer celles-ci de l'état d'avancement du travail de la DSJO. ATHENES 2004 a également fait appel aux services d'experts en sécurité indépendants et chevronnés qui avaient travaillé aux Jeux Olympiques de Sidney et de Salt Lake City.

ATHENES 2004 et la DSJO ont travaillé avec le Groupe consultatif olympique, un groupe composé de représentants de sept pays (Allemagne, Australie, Espagne, États-Unis, France, Israël et Royaume-Uni) riche d'une vaste expérience en planification de la sécurité de grandes rencontres sportives telles que les Jeux Olympiques.

Attentif aux mesures prises et à l'expérience acquise pendant les Jeux Olympiques de Barcelone, Atlanta et Sidney ainsi que pendant les Jeux Olympiques d'hiver de Salt Lake City, les premiers Jeux Olympiques d'après le 11 septembre 2001, le service de sécurité des Jeux Olympiques a établi, en adaptant toutes ces données aux réalités grecques, le plan de sécurité qui a été appliqué pendant la durée des Jeux (1er juillet 2004 au 4 octobre 2004).

Ce plan de sécurité, axé sur l'identification, l'analyse et l'évaluation en continu des dangers et des risques potentiels, a permis de les prévenir et de porter la sécurité à un niveau approprié.

Ce plan se divisait en plusieurs volets, à savoir :

- Sécurité des sites olympiques.
- Protection des officiels et des athlètes.
- Gestion du trafic.
- Sécurité du village olympique.
- Actions spéciales.

#### **2.4.1. *Gestion du trafic***

Pendant la durée des Jeux, le trafic dans l'Attique a été géré et les interventions de toutes les entités intéressées ont été coordonnées depuis la "Salle de contrôle et de suivi du trafic", un centre moderne doté de tout l'équipement nécessaire, sur la base d'un plan spécial définissant toute une panoplie de mesures appropriées.

La "salle de contrôle" relevait directement de la police de la route de l'Attique. Des représentants du Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics, du Ministère de la Presse et des Médias, du Ministère des Transports et des Communications, du comité organisateur des Jeux Olympiques d'Athènes 2004, du corps des sapeurs-pompiers et de plusieurs opérateurs de transports publics tels que OASA (Organisation des transports urbains d'Athènes), ILPAP (Chemin de fer électrique Athènes-Le Pirée) et TRAM (tram-bus) ont participé à ces opérations.

Sur

a) le **réseau routier olympique** constitué par :

- l'**anneau olympique** (36.6 kilomètres de long) utilisé pour transporter quasi tous les membres de la famille olympique et étroitement surveillé à ce titre par la police de la circulation (policiers à tous les croisements équipés de signaux lumineux, patrouilles, avec voitures, motos et remorqueuses) ;
- le **réseau routier olympique primaire** (238.5 kilomètres de long) emprunté par les itinéraires principaux ;
- le **réseau routier olympique secondaire** (330 kilomètres de long) emprunté par les itinéraires moins importants ;
- les **routes de secours** empruntées par les véhicules de secours tels que les ambulances, les camions des pompiers et les véhicules de police ; et

b) le **réseau routier avoisinant et les voies d'accès** (aires de départ et d'arrivée, stades, terrains d'entraînement, zones d'organisation de cérémonies, circuits des courses cyclistes, zones de logement et d'accueil, hôpitaux) ;

*la police de la circulation a pris les mesures suivantes :*

- surveillance de tous les carrefours par des policiers de faction ;
- circulation de patrouilles, à pied ou en voiture (prévention) ;
- mobilisation de moyens techniques (videocaméras de surveillance, panneaux à message variable, dispositifs de mesure automatique de la densité du trafic) ;
- contrôle aérien (hélicoptère et dirigeable) ;
- création de zones de contrôle de la circulation et de zones de contrôle du stationnement autour des lieux où se déroulent des épreuves ;
- mise en place de mesures destinées à fluidifier la circulation (réseau routier olympique, avenues olympiques facilitant la circulation des véhicules accrédités, renforcement de la signalisation, parkings réservés, etc.) ;
- limitation de la circulation de certaines catégories de véhicules (véhicules transportant des marchandises dangereuses, horaires spéciaux pour l'approvisionnement des marchés de plein air, etc.) ;
- diffusion d'informations complètes sur toutes les mesures prises en matière de circulation.

Les policiers, les volontaires et les spécialistes chargés de mettre ces mesures en œuvre disposaient du matériel, de l'équipement et de tous les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

Les services de police des autres villes olympiques (Thessalonique, Volos, Patras, Héraklion et Olympie) ont eux aussi pris des mesures comparables dans les villes mêmes et sur leurs routes d'accès.

#### 2.4.2. *Opération spéciales*

Les principales de ces opérations sont décrites ci-après.

##### A. *Surveillance des frontières*

Pour renforcer la surveillance des frontières terrestres et maritimes, l'armée, les garde-côtes, la police des frontières et la police ont été dotés de ressources supplémentaires et ont intensifié leurs opérations.

La protection des frontières terrestres a pris la forme d'opérations de police et de contrôles minutieux effectués 24 heures sur 24 par des patrouilles de policiers circulant en voiture ou à pied, des équipes de surveillance aérienne ainsi que des observateurs et des groupes spéciaux de la police installés en des endroits prédéterminés.

La protection des eaux territoriales grecques a été assurée par des navires patrouilleurs de haute mer, des vedettes côtières rapides, des chaloupes de dissuasion, des avions, des hélicoptères du service des garde-côtes, des véhicules de patrouille et des systèmes de surveillance des côtes.

Le contrôle des passeports et les contrôles douaniers ont été renforcés aux points d'entrée dans le pays dans le but de fluidifier et de sécuriser la circulation des personnes et des biens.

##### B. *Protection de l'espace aérien*

La protection de l'espace aérien a été assurée pour l'essentiel par l'armée, parce qu'elle disposait des capacités et des ressources nécessaires. Elle a travaillé en collaboration étroite avec l'Autorité de l'aviation civile et les services de sécurité à terre.

Pour protéger l'espace aérien, l'armée a :

- renforcé la sécurité des vols ;
- transporté les forces spéciales et leur a fourni une assistance technique ;
- surveillé l'espace aérien en soutien d'opérations de sécurité ;
- interdit le survol de certaines zones ;
- évacué des malades et des blessés par la voie des airs ;
- participé à la lutte contre les incendies.

Le plan de lutte contre les menaces aériennes est comparable à celui des Jeux Olympiques d'hiver de Salt Lake City.

##### C. *Sécurité des villes*

Le plan de sécurité couvrait tout le territoire grec, mais mettait plus particulièrement l'accent sur les villes olympiques.

Il visait à porter la sécurité au plus haut niveau possible en renforçant les mesures en place.

Il mettait l'accent sur la sécurité des zones qui entourent les sites olympiques, sur la sécurité des routes olympiques et des transports publics (autobus, métros, trams et trains de banlieue), sur la sécurité des lieux d'organisation d'événements culturels ainsi que sur les sites archéologiques et les endroits utilisés pour des conférences olympiques.

Les mesures, visibles et non visibles, destinées à assurer la sécurité des zones urbaines ont été mises en œuvre par des patrouilles d'agents circulant à pied ou en voiture et par des patrouilles aériennes.

#### *D. Lutte contre les incendies*

Le plan de lutte contre les incendies, qui couvrait tous les sites olympiques, a été mis au point par le Service des sapeurs-pompiers sur la base d'études spéciales d'évaluation de la vulnérabilité et des risques. Il a appelé à la constitution du corps de sapeurs-pompiers le plus important jamais mobilisé pour des Jeux Olympiques : ses quelque 1 400 sapeurs-pompiers étaient épaulés par 150 nouveaux véhicules polyvalents, 4 hélicoptères de coordination, 12 avions de type Canadair et un poste moderne de commandement relié au centre de sécurité des Jeux Olympiques.

#### *E. Lutte contre les actes de terrorisme*

Un plan spécial anti-terrorisme, un système de gestion des crises, un réseau de renseignement et des unités d'intervention rapide ont été mis en place pour prévenir les actes possibles de terrorisme.

Au cours de la préparation des Jeux Olympiques, l'attention s'est portée tout spécialement sur la formation approfondie des unités spéciales d'intervention rapide et de première intervention de la police grecque, en l'occurrence l'unité spéciale anti-terroriste, l'unité d'élimination des engins explosifs, l'équipe spéciale de négociateurs et l'équipe des tireurs d'élite, ainsi que sur celle de l'unité des missions sous-marines du service des garde-côtes.

Le plan faisait aussi intervenir l'armée dans ces opérations spéciales, notamment dans la gestion des conséquences et la prise en charge des blessés dans les cas où ils sont nombreux.

#### *F. Réponse aux risques CBRN*

Un plan de réponse aux risques chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires (CBRN) a été mis au point avec l'aide d'experts provenant de pays membres du groupe consultatif olympique.

Ce plan définit les procédures d'acquisition de l'équipement nécessaire et de formation du personnel. Les risques asymétriques ont nécessité l'organisation de coopérations internationales.

### 3. QUESTIONS CLÉS NÉES DU CONTEXTE POLITIQUE ACTUEL

Il est clair que le coût des mesures à prendre pour résoudre les situations de crise qui ont suivi les attaques lancées en 2001 contre New York et Washington ainsi que, récemment, l'explosion des bombes dans les transports en commun et les trains de banlieue à Moscou et Madrid n'est pas la principale priorité pour les décideurs. D'abord, et en premier lieu, il faut résoudre la crise, c'est-à-dire rassurer la population en lui montrant que tout est mis en œuvre pour répondre efficacement aux attaques et pour assurer la sécurité de ses déplacements. Les moments de crise ne sont certainement pas les moments appropriés pour soulever, publiquement du moins, les questions de proportionnalité.

Il est toutefois nécessaire, à moyen et à long terme, d'aider la population à comprendre qu'un système de transport sécurisé à 100 pour cent est impossible à réaliser. Il faudra donc se demander comment évaluer le risque de répétition de tels actes tragiques de terrorisme, dans quelle mesure les politiques actuelles sont capables de répondre, même après quelques ajustements, à ce risque accru d'attentats terroristes, où il faut prendre des mesures supplémentaires et comment évaluer exactement les avantages qu'elles procureront en termes de diminution de la menace et les coûts qu'elles généreront. Ceci est particulièrement important, étant donné le besoin d'identifier des mesures proportionnées aux ressources disponibles et aux risques perçus. Quels sont les ajustements institutionnels à opérer pour que tous les modes de transport satisfassent au besoin d'amélioration de la sûreté en arrivant au plus haut degré possible d'efficacité et d'efficience?

Telles sont sans doute quelques-unes des questions auxquelles les responsables politiques, et les Ministres des Transports en particulier, ont été et restent confrontés dans ce monde de l'après 11 septembre 2001.

#### 3.1. Efficience de la sécurisation des transports

##### 3.1.1. *Coûts et avantages de la sécurisation des transports*

Le coût du renforcement de la sécurité et l'identité de ceux qui doivent le prendre en charge sont les questions les plus importantes qui se posent dans le contexte politique actuel. Elles resteront toutefois sans réponse tant que la nature de ce coût ne sera pas mieux comprise et sa méthode de calcul mieux définie.

L'OCDE considère que les coûts de la sûreté sont de deux ordres, à savoir d'abord les investissements entraînés par la mise en place des mesures nécessaires et ensuite l'impact négatif éventuel de ces mesures sur les transports et l'économie dans son ensemble.

La sécurisation des transports s'est souvent révélée être une entreprise coûteuse. Les mesures imposées par l'OMI, par exemple, auraient coûté dans un premier temps plus de 600 millions de dollars aux compagnies maritimes. Il reste cependant à déterminer qui (des pouvoirs publics ou du secteur privé) doit assumer les coûts d'exploitation à long terme entraînés par le renforcement des mesures de sécurité et à décider s'ils doivent être partagés entre plusieurs pays ou mis à la charge d'un seul.

La sécurisation des aéroports européens coûte, d'après les estimations, des centaines de millions d'euros aux compagnies aériennes. Il reste toutefois, dans ce cas aussi, à déterminer si l'augmentation des coûts d'exploitation imputable au renforcement de la sécurité doit être prise en charge par l'État, les compagnies aériennes, les passagers ou l'ensemble des contribuables.

Le financement de la sûreté de l'aviation civile fait l'objet de larges débats au sein des organisations européennes de l'aviation civile. L'administration américaine de la sûreté des transports a annoncé en février 2004 que 185 millions de dollars supplémentaires allaient être alloués aux aéroports américains en couverture des coûts d'installation de systèmes permanents de détection des explosifs. Les administrations fédérales de la sûreté des transports et de l'aviation civile sont, depuis juillet 2003, intervenues à hauteur de 1.5 milliard de dollars dans le financement des mesures prises en vue de renforcer la sûreté. Ce renforcement de la sûreté coûte, depuis les attentats de septembre 2001, aussi très cher aux aéroports européens, mais les Gouvernements européens interviennent inégalement dans la couverture de ces coûts et inclinent moins à prendre le coût de la sécurisation des aéroports à leur charge. Le risque de distorsion de la concurrence entre les États membres, entre les États-Unis et l'Europe et entre les modes qui pourrait en résulter a amené la Commission Européenne à se pencher sur les inégalités de financement de la sécurité des aéroports.

L'impact négatif des mesures prises pour renforcer la sécurité des passagers (allongement de la durée des déplacements en avion entraîné par les pertes de temps dues à la multiplication des contrôles de sécurité) s'est lui aussi révélé avoir un coût significatif, en termes notamment du recul du tourisme.

Pour ce qui est des marchandises, des mesures de sûreté plus restrictives peuvent allonger les délais de livraison, perturber les chaînes logistiques mondiales et distendre les flux tendus. Les entreprises commerciales ont vu augmenter leurs coûts de transport, de manutention, d'assurance et de douanes. Ces coûts dits "frictionnels" peuvent rendre les échanges plus coûteux et réduire les flux commerciaux. L'OCDE estime que les mesures mises en place après le 11 septembre 2001 pourraient majorer le coût des échanges de un pour cent et entraîner des pertes de bien-être d'environ 75 milliards de dollars par an.

Les mesures de renforcement de la sécurité ne devraient en aucun cas faire obstacle au commerce honnête (le défi est important pour des Ministres des Transports qui jouent un rôle de premier plan dans la facilitation des échanges), mais la sûreté et la facilitation des échanges ne sont pas un jeu à somme nulle. Les faits prouvent que les directives de l'OMD relatives à la transmission préalable d'informations sur les marchandises ou d'autres mesures fondées sur le concept du "guichet unique", qui simplifie les procédures de transmission d'informations sur les envois à l'intention des négociants, permettent d'accélérer les opérations de dédouanement et de mise en circulation des marchandises (et, partant, d'abrégier leur durée d'immobilisation et de réduire les coûts qui en découlent) ainsi que d'accroître la transparence et l'intégrité, au plus grand bénéfice de la fluidité des échanges.

Il est sans doute plus facile dans certains cas que dans d'autres d'optimiser l'équilibre entre l'impact à court et moyen terme des mesures de renforcement de la sûreté sur l'efficacité des transports et les avantages à long terme qu'elles procurent en termes de sécurisation du système de

transport et, plus généralement, de facilitation des échanges. Par ailleurs, les outils d'évaluation actuels pourraient ne pas toujours suffire pour mesurer l'efficacité et l'efficience de mesures destinées à améliorer la sûreté.

### **3.1.2. Sûreté et autres priorités de la politique des transports**

L'équation d'efficience oblige à mettre en balance le renforcement de la sûreté avec les autres priorités de la politique des transports. Il est par exemple nécessaire d'atténuer la menace terroriste qui pèse sur le système des transports publics, une cible de premier choix pour les actions terroristes en raison des possibilités qu'ils offrent de causer des pertes humaines importantes et des dégâts économiques.

La plupart des autorités de tutelle des transports publics et des opérateurs de ces services veulent offrir des services accessibles et fiables à des prix raisonnables, afin de rester compétitifs par rapport à la voiture particulière pour les déplacements en milieu urbain.

Les autorités de tutelle des transports publics et les opérateurs sont toutefois, pour les raisons évoquées ci-dessus, obligés d'adopter des mesures de sécurité strictes et des plans d'urgence pour contrer les attentats terroristes.

Une concurrence sur des ressources limitées peut amener à réorienter des fonds destinés à l'amélioration de la qualité des services de transports publics vers des mesures destinées à renforcer la sûreté. Ces mesures sont nécessaires, mais elles peuvent également incommoder les usagers des transports publics, en limitant l'accès, en occasionnant des retards et en provoquant éventuellement des hausses de tarifs, au point de les ramener à leurs voitures au détriment de l'accession de la mobilité urbaine à cette plus grande durabilité que les transports publics aident puissamment à atteindre.

## **3.2. Évaluation et gestion du risque**

La limitation des ressources budgétaires allouées aux transports contraint à affecter ces ressources aux priorités premières. Dans le contexte de la sûreté des transports, il est capital d'évaluer les risques pour pouvoir affecter avec efficience des ressources limitées aux actions les plus importantes.

La gestion du risque postule l'analyse systématique des menaces qui pèsent sur la sûreté, des vulnérabilités du système et de l'importance relative des actifs et des fonctions sur la base de critères spécifiques tels que l'économie, la sécurité générale, etc. Cette méthode de travail pourrait, par exemple, déboucher sur un processus décisionnel au terme duquel un aéroport tenu pour être important ou essentiel, vulnérable à des actes de terrorisme et une cible vraisemblable d'attentats serait classé plus haut sur l'échelle des priorités de financement qu'un aéroport qui ne serait pas vulnérable à des attentats. Cela étant, les mesures de sécurisation des aéroports qui réduisent les risques courus par les installations aéroportuaires les plus importantes sont celles qui procurent le niveau maximum de protection de la sûreté par rapport à leur coût.

Il convient de distinguer plusieurs niveaux différents de risque. Il ne fait ainsi aucun doute qu'il plane sur le transport de marchandises dangereuses un risque plus grand que sur le transport d'autres catégories de marchandises. Il s'en suit que les mesures de sécurité à mettre en place pour combattre le

terrorisme peuvent différer de celles qui visent à contrer d'autres formes de criminalité qui affectent les transports (ceci n'enlève rien au fait que la planification de la lutte contre le terrorisme dans les transports doit s'appuyer sur les mesures existantes de lutte contre la délinquance et la fraude).

Les risques peuvent en outre varier d'un pays à l'autre tant en Europe que dans le reste du monde et les mesures prises dans un pays ou un contexte géographique donné peuvent donc ne pas convenir partout. Les mesures de lutte contre le terrorisme doivent s'aligner sur le niveau de risque, un risque qui peut varier selon les pays et l'époque, mais les mesures de lutte contre la criminalité dans les transports (de marchandises dangereuses par exemple) seront très vraisemblablement partout et toujours les mêmes.

Il est nécessaire aussi de différencier les risques selon les modes de transport. Les mesures très importantes de sécurisation du transport aérien pourraient ne pas être nécessaires ou ne pas convenir pour d'autres modes et il n'y a aucune raison, à moins que le niveau de risque le justifie, qu'un mode transport doive se payer les mesures coûteuses nécessaires pour faire pièce aux menaces qui pèsent sur un autre mode. Ceci étant dit, il n'est pas impossible que des mesures, parfois très coûteuses, de sécurisation d'un mode distordent jusqu'à un certain point la concurrence entre les modes. Cette question devra peut-être être examinée plus en détail.

### **3.2.1. *Coordination institutionnelle***

La gestion du risque d'attaque terroriste contre les transports passe par une coopération institutionnelle minutieusement préparée. Il ne fait aucun doute que la stratégie de sécurisation des transports relève de la responsabilité de l'État central, mais il est certain aussi qu'il faut définir clairement ce qu'il incombe à chaque niveau de pouvoir de faire dans des situations de crise engendrées par des actes de terrorisme commis dans le secteur des transports.

Les autorités locales et régionales ont donc, comme cela a déjà été dit, un rôle capital à jouer dans la sécurisation du système de transport, parce qu'elles sont souvent propriétaires d'infrastructures de transport importantes (aéroports, systèmes de transports publics, autoroutes et ports). Il s'en suit que la protection des infrastructures et la réponse aux situations d'urgence dans lesquelles des infrastructures de transport peuvent se trouver plongées sont des fonctions qui s'assument aux niveaux régional et local.

L'adaptation des responsabilités institutionnelles et organisationnelles aux actions à mener pour améliorer la sûreté devient d'autant plus nécessaire que le terrorisme s'est hissé au rang des préoccupations prioritaires dans le monde des transports et dans l'économie en général.

L'Allemagne s'est dotée d'une "Stratégie de protection de la population allemande" qui regroupe toutes les responsabilités fédérales en matière de gestion des catastrophes naturelles, des accidents industriels, des maladies infectieuses et du terrorisme international.

Le Royaume-Uni a, dans le même ordre d'idées, mis en place, sous l'égide des Ministères de l'Intérieur et des Transports, un vaste programme d'évaluation des menaces et des risques destiné à coordonner les activités menées dans ce domaine par plusieurs organismes nationaux spécialisés. Ce programme a été appliqué récemment à la plupart des aéroports du pays et sera étendu aux ports de mer dès que les Ministres compétents l'auront décidé.

L'Union Européenne a reconnu il y a peu qu'il est indispensable de mieux coordonner les politiques de sécurité menées par ses États membres dans tous les secteurs, y compris celui des transports. Les attentats à la bombe commis récemment à Madrid ont incité les Ministres de l'Intérieur et les Représentants permanents des États membres à adopter en principe la proposition de désignation d'un coordinateur européen de la sécurité présentée par M. Javier Solana, Commissaire européen aux relations extérieures de l'Union Européenne.

Pour faciliter la coopération entre les services nationaux de renseignement et de police, la Commission a en outre proposé de créer un forum d'échange d'informations entre Europol, Eurojust et les services de renseignement.

## 4. CONCLUSIONS

### 4.1. Adaptation aux nouvelles réalités sécuritaires

L'analyse de l'histoire vécue par la sûreté des transports au cours des trois années qui ont suivi le Conseil de Bucarest révèle que tout le secteur des transports a nettement progressé dans son adaptation à un nouvel environnement dans lequel la sûreté est proche du sommet, sinon au sommet même, de la liste des priorités de beaucoup de pays.

Les différents modes de transport s'efforcent depuis 2002 de faciliter l'échange multilatéral d'informations sur les questions de sécurité, mais la mise en place d'un cadre intermodal pour la sécurité des transports terrestres en reste encore au stade des projets, même si diverses initiatives ont déjà été lancées dans ce sens.

Les secteurs des transports maritimes et aériens continuent à renforcer les mesures mises en place dans le sillage du 11 septembre 2001, tandis que les transports terrestres ont commencé à tracer la voie à suivre pour adapter les dispositions qui régissent actuellement les transports de marchandises dangereuses aux exigences plus sévères du contexte politique actuel.

L'attitude à adopter vis-à-vis du terrorisme dans les transports reste néanmoins source de défis complexes pour les responsables de la politique des transports. Une politique se mène toutefois dans un cadre chronologique qui ne va pas sans contraintes économiques, financières, réglementaires, juridiques et autres encore. L'évaluation des menaces qui planent sur la sécurité et la traduction des résultats de cette évaluation en mesures propres à tempérer ces menaces tout en restant attentif aux questions de coût (pour, par exemple, décider qui doit assumer le coût des mesures, établir leur équation coûts-avantages et trouver les moyens de concilier le renforcement de la sécurité avec la facilité de circulation des personnes et des biens) ne sont que quelques-unes des difficultés que la politique des transports de l'après 11 septembre 2001 doit surmonter.

## 4.2. Équilibre à trouver entre renforcement de la sûreté et efficience

Les Ministres ont souligné à Bucarest qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre les mesures de sécurisation et les considérations d'efficience. La nature des coûts (coûts d'investissement, coût de l'impact négatif des mesures de sécurité ou de la non-adoption de telles mesures sur le fonctionnement des transports, coût des retards, coûts d'exploitation) et l'identité de ceux qui devront les prendre en charge (pouvoirs publics, professionnels, utilisateurs ou ensemble des contribuables) sont toutefois des questions qui restent encore sans réponse.

La sécurisation des transports s'est dans certains cas révélée coûteuse, mais il ne faut pas oublier qu'elle peut contribuer à faciliter les échanges. Sécurité et facilitation des échanges vont d'ailleurs peut-être de pair, dans la mesure en particulier où certaines mesures peuvent faciliter les échanges d'informations et améliorer la transparence et l'intégrité, au plus grand profit des échanges.

Les Ministres des Transports peuvent appuyer la mise au point de méthodes qui permettront de mieux évaluer les coûts et avantages de la sécurisation des transports.

### 4.2.1. Évaluation des risques

Les mesures de sécurisation des transports sont souvent définies et mises en œuvre sans évaluation préalable des risques et des vulnérabilités. La gestion des risques doit se faire plus globalisante et tenir compte non seulement des arrangements institutionnels et des flux de financement, mais aussi de la diversité des niveaux de risque et des contextes géographiques et modaux pour améliorer la concordance entre le risque d'actes de terrorisme et les stratégies suivies pour le réduire.

Les États, en l'occurrence les Ministères des Transports et d'autres Ministères et organismes, peuvent se mettre ensemble pour définir et installer ce cadre intermodal de gestion des risques. Les autorités locales et régionales, les associations modales et les milieux de la profession pourraient, dans ce contexte, être mieux à même d'évaluer certains risques et vulnérabilités particuliers.

### 4.2.2. Coordination institutionnelle

Le reclassement de la sécurité des transports sur l'échelle des priorités a entraîné dans son sillage certains ajustements institutionnels, budgétaires et organisationnels aux différents niveaux de pouvoir. La sécurité des transports relève de la responsabilité du pouvoir central, mais ce sont les autorités régionales et locales qui doivent monter les premières au front en cas de crise et il est donc essentiel de définir clairement les rôles et responsabilités de chacun pour pouvoir faire face avec efficacité et efficience aux situations de crise engendrées par des actes de terrorisme dirigés contre les transports.

A Bucarest, les Ministres des Transports ont reconnu la nécessité d'une coordination entre les ministères et les instances en charge de la sûreté nationale et des problèmes de terrorisme, en particulier les ministères de l'intérieur et de la défense, et entre les différents niveaux de Gouvernement, pour un cadre de travail intermodal sur la sûreté dans les transports.

Dans ce contexte, les Ministres des Transports peuvent continuer à travailler de manière à mieux concilier les impératifs de sûreté et d'efficacité des transports en :

- définissant une stratégie de sécurisation des transports établie en coordination avec d'autres administrations compétentes ainsi qu'avec les services de police et de renseignement. Cette stratégie devrait indiquer clairement les responsabilités qui incombent dans ce domaine aux différents intervenants des Gouvernements et des organismes appropriés ;
- appuyant la mise au point de méthodes qui permettront de mieux évaluer les coûts et avantages de la sécurisation des transports ;
- travaillant ensemble avec d'autres ministères et organismes pour installer un cadre intermodal de gestion des risques. Les autorités locales et régionales et les milieux de la profession pourraient, dans ce contexte, être mieux à même d'évaluer certains risques et vulnérabilités ;
- échangeant l'expérience et les bonnes pratiques dans ces domaines avec d'autres Gouvernements, en vue d'une meilleure compréhension et coopération.

## BIBLIOGRAPHIE

1. CEMT/CM(2004)21 : Sûreté des transports. Note sur la sûreté et le terrorisme dans le secteur des transports - Questions clés et actions, 3 mai 2004.
2. CEMT/CM(2002)19 : Sécurité dans les transports et terrorisme. Note sur les mesures prises et les enjeux politiques, 2 mai 2002.
3. Jack Short : Improving Transport Security and Efficiency. Contradiction or Opportunity?, Dublin, Irlande, 21 mars 2003.
4. CEMT/CM(2004)5FINAL : Sûreté des transports. La Sûreté et le terrorisme dans le secteur des transports. Note politique et Déclaration, 26 juillet 2004.
5. CEMT/CM(2002)18FINAL : Sécurité dans les transports et terrorisme. Note de synthèse et Déclaration, 6 juin 2002.
6. CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT : Facilitation du commerce et des transports. Mise en place d'un cadre sûr et efficace pour les échanges internationaux. Onzième session, Sao Paulo, 13 - 18 juin 2004.
7. DIVISION DE LA SECURITE DES JEUX OLYMPIQUES (ATHENES 2004) : Plan de sécurité olympique. Athènes, mars 2004.
8. DIVISION DE LA SECURITE DES JEUX OLYMPIQUES (ATHENES 2004) : Présentation d'un plan spécial pour les transports routiers olympiques. Athènes, avril 2004.



**FACILITATION DES ÉCHANGES LE LONG  
DES CORRIDORS PANEUROPÉENS V, X ET ADRIATIQUE-IONIE  
PAR CRÉATION DE CENTRES DE FRET ET DE CENTRES LOGISTIQUES :  
RECOMMANDATIONS DU PROJET IMONODE**

**Georgia AIFADOPOULOU  
Institut Hellénique des Transports  
(CERTH/HIT)  
THESSALONIQUE  
GRÈCE**



## SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION .....	209
2.	DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT MULTIMODAL ET FACILITATION DES ÉCHANGES DANS LE SUD-EST DE L'EUROPE .....	210
	2.1. Structure et éléments du système de transport multimodal .....	211
	2.2. Facteurs structurels influant sur le développement du transport multimodal et la facilitation des échanges dans le Sud-Est de l'Europe .....	212
3.	PROJET IMONODE ET POSSIBILITÉS DE DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT MULTIMODAL DANS LE SUD-EST DE L'EUROPE .....	214
4.	SYNCHRONISATION DU DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE DU SUD-EST DE L'EUROPE ET DU DÉVELOPPEMENT DE LA LOGISTIQUE DES TRANSPORTS (OFFRE DE TRANSPORT) COMME MOYEN DE RATIONALISATION DU TRANSPORT MULTIMODAL.....	215
	4.1. Évaluation de la demande régionale.....	216
5.	ÉVALUATION DES RÉSEAUX MULTIMODAUX DU SUD-EST DE L'EUROPE.....	219
6.	CRÉATION DE NOUVEAUX TERMINAUX DE TRANSPORT ET DE LOGISTIQUE ET AMÉLIORATION DES TERMINAUX EXISTANTS DANS LA ZONE CADSES.....	220
7.	EXERCICES PILOTES IMONODE.....	222
8.	CONCLUSIONS .....	223
	ANNEXE.....	227

Thessalonique, mai 2005



## 1. INTRODUCTION

L'élargissement de l'Union Européenne a imprimé un nouvel élan au développement des réseaux transeuropéens. Le volume des transports et la part du trafic international sont appelés à augmenter plus rapidement dans les nouveaux États membres que dans les anciens.

Il ressort d'études réalisées par la Commission Européenne que les transports internationaux de voyageurs et de marchandises devraient augmenter d'ici 2020 de 15 à 75 pour cent dans les anciens et de 95 pour cent dans les nouveaux États membres.

Cette évolution résulte du développement socio-économique de ces pays et de l'augmentation des échanges entre les nouveaux et les anciens États membres. Les corridors transeuropéens ont pour fonction principale d'absorber la plus grande partie de l'augmentation de la demande de transport. Les processus de planification des transports engagés au niveau des États et de l'Union Européenne visent dans ce contexte essentiellement à rendre les transports effectués dans ces corridors à la fois efficaces, respectueux de l'environnement et efficaces en termes de coûts et de temps. Les études réalisées et les décisions politiques prises par l'Union Européenne dans le but de développer les réseaux transeuropéens pour atteindre ces objectifs accordent leur faveur à une *procédure de planification de haut en bas*. Ce genre de procédure débouche souvent sur des projets d'infrastructures de transport qui, quoique parfaitement judicieux au niveau stratégique, n'apportent (par leur réalisation) que peu de valeur ajoutée à l'amélioration du fonctionnement du système de transport.

Cela étant, il reste, après la seconde décision d'extension des réseaux transeuropéens prise par la Commission Européenne, à :

- créer des liaisons efficaces d'accès aux corridors transeuropéens propres à épauler le développement économique de régions polycentriques ;
- transférer un volume satisfaisant de trafic vers des modes de transport écologiques tels que le chemin de fer ;
- développer le transport multimodal et répartir le trafic de façon équilibrée entre les modes ;
- relever et harmoniser le niveau de qualité des services tout au long des chaînes internationales de transport.

En d'autres termes, les objectifs définis dans le Livre Blanc de la Commission Européenne sur les transports sont loin d'être atteints.

L'élargissement de l'Union Européenne vers le Sud-Est de l'Europe donne de nouvelles occasions de progresser dans le sens des objectifs du Livre Blanc parce que :

- ces pays possèdent des réseaux de chemin de fer étendus ;
- la région est traversée depuis la nuit des temps par des "routes commerciales" connues et reconnues par les acteurs du monde des transports ;

- les interconnexions entre les réseaux des différents modes permettent de créer un réseau multimodal dans la région ;
- l'Union Européenne a acquis une vaste expérience en matière de projets d'infrastructures transnationales de transport ;
- les prévisions annoncent une évolution favorable des échanges dans la région.

Afin de tirer profit de ces circonstances favorables, il importe de planifier le développement des transports dans le Sud-Est de l'Europe du bas vers le haut, en commençant par définir les besoins de développement des transports de la région pour s'appliquer ensuite à satisfaire par priorité ceux qui lui permettront de se développer et finir par la justification transnationale du projet d'infrastructures de transport.

Les paragraphes qui suivent décrivent les modalités de réalisation et les principaux résultats du projet IMONODE, un projet qui a suivi une procédure de planification du bas vers le haut pour trouver des moyens concrets de renforcer le développement du transport multimodal dans le Sud-Est de l'Europe. IMONODE est un projet transnational financé en partie par le Fonds européen de développement régional (FEDER) dans le cadre du programme INTERREG III B/CADSES (Europe centrale, Adriatique, Danube et Europe du Sud-Est). Ce programme soutient la coopération internationale pour promouvoir un développement équilibré et durable du territoire européen. Le projet contribue dans ce contexte à rationaliser les systèmes de transport du Sud-Est de l'Europe dans une optique de développement durable.

Le projet IMONODE vise plus spécifiquement à analyser les stratégies et les mesures concrètes propres à améliorer l'accessibilité des corridors transeuropéens V et X et à y faire augmenter le volume des transports de marchandises, *en donnant la priorité aux chemins de fer*. Il a aussi pour autre objectif de renforcer le transport multimodal dans le corridor Adriatique-Ionie.

## **2. DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT MULTIMODAL ET FACILITATION DES ÉCHANGES DANS LE SUD-EST DE L'EUROPE**

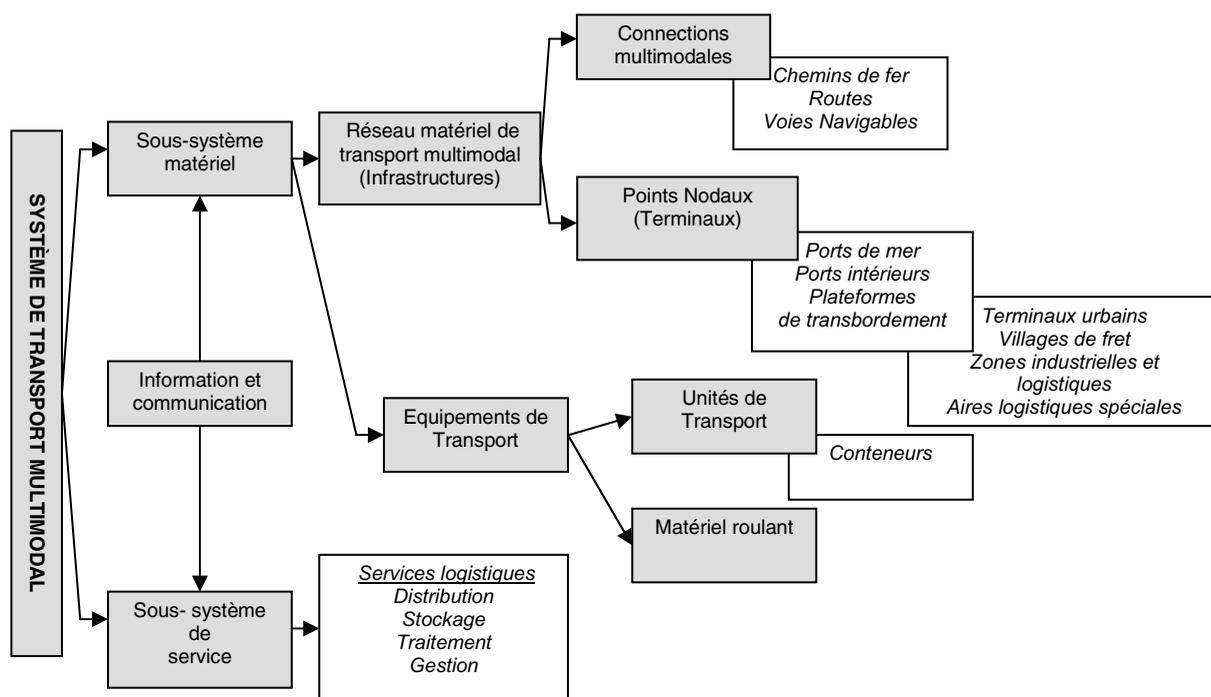
Les possibilités de développement et d'amélioration du fonctionnement du système de transport multimodal de marchandises dans le Sud-Est de l'Europe doivent s'analyser en tenant compte du fait :

- qu'un système de transport multimodal est difficile à gérer et à optimiser ;
- que les transports et les échanges présentent, dans le Sud-Est de l'Europe, des particularités qu'il convient de prendre en considération pour réussir à y développer la multimodalité ;
- la reconnaissance de la logistique en tant que véritable secteur d'activité (sur la base de l'expérience acquise en Europe occidentale) peut contribuer à améliorer les résultats du renforcement de la multimodalité dans le Sud-Est de l'Europe.

## 2.1. Structure et éléments du système de transport multimodal

Un système de transport multimodal se compose de plusieurs éléments (voir Figure 1) dérivés d'un sous-système matériel et d'un sous-système de services. Les technologies de l'information et de la communication facilitent le fonctionnement de ces deux sous-systèmes qu'elles relient entre eux, mais ne sont pas considérées comme un sous-système unique. Le projet se focalise sur le sous-système matériel et le sous-système des services. Le sous-système matériel est constitué par les équipements de transport et les infrastructures qui se composent elles-mêmes des points nodaux et des relations de trafic. Le réseau de ces points nodaux et de ces relations constitue le réseau matériel de transport multimodal. Les relations ont une identité modale, c'est-à-dire qu'elles sont ferroviaires, routières ou fluviales. Les points nodaux sont des terminaux multimodaux tels que ports de mer, ports intérieurs, aéroports et plates-formes de transfert. Les équipements de transport comprennent le matériel roulant (camions, trains, navires, bateaux fluviaux, avions, etc.) et les unités de transport multimodal (conteneurs, palettes, etc.).

Figure 1. Système de transport multimodal



Les relations analysées dans le cadre du projet IMONODE pour le Sud-Est de l'Europe sont :

- routières ;
- ferroviaires ; et
- maritimes.

Les opérateurs ferroviaires, les exploitants des terminaux, les opérateurs des aéroports et, dans une moindre mesure, les propriétaires de routes et de voies navigables constituent, en tant que fournisseurs des infrastructures du réseau matériel de transport multimodal, un premier groupe d'acteurs opérant dans le système.

Les acteurs du sous-système des services, qui fournit les services inhérents au système de transport multimodal, en constituent un second dans lequel se retrouvent les entreprises et organismes qui fournissent les services (commissionnaires, chargeurs, compagnies maritimes, transporteurs routiers, etc.). Ils transportent effectivement les marchandises entre les différents points nodaux du système de transport multimodal et peuvent assurer d'autres services logistiques tels que la distribution, le stockage, le traitement et la gestion.

## **2.2. Facteurs structurels influant sur le développement du transport multimodal et la facilitation des échanges dans le Sud-Est de l'Europe**

Beaucoup d'études et de projets (TIRS, Étude régionale sur l'infrastructure des transports dans les Balkans, ORATE [*Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen*], INTERMODA, APRICOT, IQ, IRIS) ont déjà analysé l'impact de divers facteurs économiques, organisationnels et infrastructurels sur l'évolution de la demande de transport, l'évolution prévisible des échanges et la réorganisation du secteur des transports dans les pays de la région. Les plus importants, en termes de développement du transport multimodal international, de ces facteurs procèdent du fait que :

- le niveau de développement économique diffère d'un pays à l'autre ;
- les processus d'adoption des normes et d'accession à l'interopérabilité dans le domaine des transports diffèrent ;
- les crédits publics qui peuvent être affectés aux projets d'infrastructures de transport sont limités ;
- les plans nationaux de transport se livrent souvent une concurrence qui débouche sur la création de capacités de transport importantes dont le degré d'utilisation par la demande future prévisible est problématique ;
- les acteurs traditionnels de la chaîne de transport changent de rôle et de profil concurrentiel,
- les ports deviennent des instruments clés de la multimodalité, dans le domaine en particulier du transport conteneurisé international ;
- des formes nouvelles de synergie apparaissent et s'imposent, très probablement du moins, entre les différents acteurs du monde des transports ;
- la coopération public/privé devient indispensable à la mise en place de chaînes multimodales efficaces ;
- la création d'infrastructures de transport véritablement internationales permettant de "multimodaliser" le transport de marchandises et de le concentrer dans les principaux corridors transeuropéens postule la conclusion d'accords internationaux ;
- le développement des points nodaux (terminaux) revêt une importance capitale, mais ne peut porter ses fruits que s'il s'intègre harmonieusement dans la politique de développement économique et environnemental régional.

### 2.2.1. *Rôle de la logistique*

Les processus logistiques traduisent la demande de biens et de services en demande de transport. La Commission Européenne ne peut concevoir une politique des transports et la mettre en œuvre que si elle comprend les processus et tendances logistiques qui répondent aux besoins actuels et futurs de l'industrie européenne.

La logistique est, en d'autres termes, l'art d'optimiser la production et la distribution. L'exercice de cet art pose aujourd'hui problème en Europe du fait que la demande de transport y connaît une augmentation importante que l'élargissement va encore accentuer. Il est nécessaire de créer des marchés de transport qui fonctionnent, de se doter d'infrastructures appropriées et de mieux utiliser les ressources et capacités des modes de transport alternatifs tels que le transport maritime à courte distance, le chemin de fer et les voies navigables. Les efforts importants accomplis pour ce faire devraient cependant être soutenus par une volonté affirmée d'améliorer la coopération entre tous les modes en introduisant l'informatique dans la planification, le fonctionnement et le contrôle des transports.

La logistique étant une activité économique dans le plein sens du terme, il est permis de se demander pourquoi il est important que les pouvoirs publics et leurs administrations comprennent ce en quoi elle consiste. La réponse est toute simple sous l'angle de la politique des transports : la logistique génère et modère les tenants et aboutissants de la demande de transport. Considérant que la tendance actuelle à la décentralisation des processus de production plaide dans une certaine mesure en faveur de la flexibilité et de la versatilité du transport par route, il est nécessaire, pour inciter les chargeurs à recourir davantage au transport multimodal en confiant du trafic au transport maritime à courte distance, aux chemins de fer et aux voies navigables, de comprendre cette évolution logistique et de convaincre ces chargeurs que ces nouvelles solutions logistiques et les performances des modes alternatifs peuvent les aider à trouver des formes de transport viables qui répondent à leurs attentes.

L'élargissement, le commerce électronique, les règles applicables en matière de protection des consommateurs, de défense de l'environnement et d'emballage, la politique fiscale et les processus de production sont autant de facteurs qui influent sur les processus logistiques et la demande de transport de marchandises. Il importe donc de comprendre tant leur nature que leur impact sur la demande de transport.

Il reste beaucoup à faire pour traduire la multimodalité dans les faits, mais les idées et la volonté sont là, plus qu'elles ne l'ont jamais été jusqu'ici. La multimodalité se met en place dans toute l'Europe, mais il convient maintenant de planifier ce qui se fera demain, et c'est bien là que la logistique entre en scène. Le recours plus intensif au transport multimodal n'affectera pas structurellement l'augmentation de la demande de transport, mais la répartira, si la réussite est au rendez-vous, de façon plus équilibrée, pour autant que la capacité limitée des chemins de fer et du transport par eau le permette. La politique du transport multimodal ne s'attaque donc pas au seul grand problème posé par la création d'un système de transport durable, à savoir la définition de la marche à suivre pour gérer la demande de transport sans mettre la compétitivité et le bien-être à mal.

La diminution du volume des transports est synonyme de diminution des coûts logistiques pour les entreprises et des coûts sociaux pour la collectivité. Il s'agit pour ce faire de mieux remplir les camions et les trains, de limiter les déplacements à vide, de réorganiser les réseaux de transport et d'utiliser moins d'espace pour la production. L'amélioration de la logistique est source d'amélioration

des transports. La logistique est une science organisationnelle et est donc affaire d'intelligence. Pour que les transports soient intelligents, il est nécessaire de faire beaucoup plus largement appel à des technologies existantes ou nouvelles dans le transport et la manutention des marchandises.

Il ressort de ce qui précède qu'il est, pour planifier les projets d'infrastructures de transport à réaliser et définir la politique des transports (notamment multimodaux) à mener dans le Sud-Est de l'Europe, hautement nécessaire :

- de faire participer le monde des transports au processus de planification dès ses premières phases et de faire remonter ce processus du bas vers le haut ;
- d'établir des synergies entre les corridors transeuropéens en veillant à spécialiser les chaînes de transport et à développer les services logistiques dans les terminaux de transport dans un sens propre à assurer le développement régional ;
- de créer un réseau multimodal efficient et réaliste dans le Sud-Est de l'Europe en y rationalisant le fonctionnement des points nodaux et en y améliorant la qualité des transports et des services logistiques ;
- d'intégrer harmonieusement le développement des plates-formes multimodales dans les chaînes de transport existantes ou possibles conformément aux attentes du monde des transports ;
- d'identifier les formes de collaboration public/privé les plus propices au développement des terminaux de transport ;
- de fixer les priorités en matière de développement des plates-formes multimodales régionales, nationales et transnationales.

### **3. PROJET IMONODE ET POSSIBILITÉS DE DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT MULTIMODAL DANS LE SUD-EST DE L'EUROPE**

Le projet met l'accent sur les transports par chemin de fer et par mer, parce que la politique des transports de l'Union Européenne les élève au rang de moyen majeur d'accès à la multimodalité. En outre, les pays CADSES participant au projet accordent depuis toujours aux chemins de fer la préséance sur la route, tandis que les pays méditerranéens participants accordent de leur côté une grande importance au transport maritime.

Le projet vise à répondre aux besoins du processus de planification évoqués ci-dessus dans le sens voulu par le développement du transport multimodal dans le Sud-Est de l'Europe en mettant l'accent sur les points nodaux des transports et de la logistique. L'efficacité des systèmes de transport est largement tributaire de la qualité des infrastructures et des services accessibles dans les points nodaux. La question est plus déterminante encore pour le fonctionnement des chaînes de transport multimodal, parce que les processus immatériels à mettre en œuvre et les services logistiques à assurer dans les grands points nodaux de ces chaînes sont très complexes et demandeurs de qualité. Cela étant, le projet IMONODE s'est appliqué à :

- évaluer les infrastructures et les services disponibles dans les grands terminaux de la région qu'il couvre ;

- identifier les problèmes et les goulets d'étranglement qui affectent le fonctionnement des terminaux intégrés dans les chaînes de transport multimodal ou combiné dans les pays CADES et les corridors transeuropéens ;
- trouver des moyens d'activer et de développer le fonctionnement des terminaux ;
- identifier les points nodaux existants ou à construire dans la zone qu'il couvre dont le développement futur pourrait contribuer à renforcer la multimodalité et à assurer son fonctionnement harmonieux au cours des années à venir ;
- réaliser des études de cas destinées à identifier les formes de participation des secteurs public et/ou privé qui peuvent déboucher sur un développement fructueux des terminaux et à fixer les normes qui devront présider à la mise en œuvre des technologies et au fonctionnement des services logistiques.

#### **4. SYNCHRONISATION DU DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE DU SUD-EST DE L'EUROPE ET DU DÉVELOPPEMENT DE LA LOGISTIQUE DES TRANSPORTS (OFFRE DE TRANSPORT) COMME MOYEN DE RATIONALISATION DU TRANSPORT MULTIMODAL**

Le Sud-Est de l'Europe (région couverte par le projet IMONODE) englobe des pays (Italie, pays des parties orientale et occidentale des Balkans, Autriche, Grèce) qui diffèrent par leur profil économique, leur degré de développement et leurs perspectives économiques. Les plans de transport de ces pays divergent quant au type d'infrastructures à mettre en place et aux mesures à prendre, mais ont en commun de nécessiter de lourds investissements. Les crédits nationaux ou communautaires qui peuvent être affectés aux projets de transport ne peuvent couvrir qu'une fraction des investissements requis.

Cela étant, *l'évaluation transnationale des projets d'infrastructures de transport* et la mobilisation des capitaux privés sont considérées comme étant des facteurs clés d'une planification efficiente des transports.

Le projet IMONODE fonde le plan de développement des plates-formes multimodales des pays CADES sur :

- un modèle de prévision de la demande régionale conçu dans le cadre du projet ;
- une évaluation des insuffisances des terminaux existants et une étude des mesures à prendre pour éliminer les goulets d'étranglement ;
- une analyse des chaînes de transport et des possibilités de concentration du trafic dans les corridors transeuropéens ;
- une identification des nouveaux terminaux dont l'aménagement est justifié au niveau international ;
- des études de cas approfondies portant sur les formes de partenariat public/privé susceptibles de contribuer au développement des infrastructures logistiques et au fonctionnement des terminaux multimodaux.

#### 4.1. Évaluation de la demande régionale

L'évaluation socio-économique des régions étudiées (NUTS 2 et 3) réalisée dans le cadre du projet a donné une large moisson de chiffres qui permettent de classer ces régions sur la base de plusieurs critères socio-économiques et de leurs perspectives économiques.

La **Carte 1** (Classification des régions sur la base de leurs caractéristiques économiques) (voir index à la fin de ce rapport) montre que les régions qui présentent le meilleur bilan socio-économique se trouvent en Italie (Milan, Rome, Latina, Côme, Padoue, Bari, Bergame, Rimini, Venise, Trente, Bologne), en Autriche (Vienne, Salzbourg, Rheintal, Innsbruck, région située au sud de Vienne, Linz-Wels, vallée de la basse Inn dans le Tyrol, Graz) et en Grèce (Attique et Thessalonique). Les régions les mieux classées de Slovénie et de Hongrie se situent autour de Ljubljana et de Pest. Les États des Balkans, notamment la Roumanie et la Bulgarie, affichent encore un degré de développement socio-économique moins élevé. Ces régions présentent toutefois une structure démographique intéressante dont l'intérêt ne fera que croître demain et constituent donc, pour toutes les branches d'activité, un réservoir de main-d'œuvre plus riche que celui dont les régions de l'Europe des 15 disposent.

Il a aussi été possible d'évaluer le potentiel de développement des transports, notamment multimodaux, dont ces régions peuvent se prévaloir en calculant le volume des échanges de marchandises interrégionaux (horizons 2005 et 2015) illustrés dans la **Carte 2** (Relations multimodales existantes) ainsi que les quantités de marchandises acheminables par trains complets au niveau régional (**Carte 3** : Trafic total acheminable par trains complets au niveau régional).

La majorité des flux multimodaux identifiés dans la zone étudiée sont orientés Nord-Sud. La zone ne compte que quelques relations continentales multimodales, parce que la plupart des relations ont des destinations extérieures à la zone et courent entre l'Italie, l'Allemagne et les pays du Bénélux. Les relations maritimes entre l'Italie et la Grèce gagnent progressivement en importance.

La répartition modale du trafic marchandises s'est considérablement modifiée dans l'Europe des 15 au cours des dernières décennies, à tel point que la part de ce trafic assurée par le rail est tombée de 21 pour cent en 1970 à environ 8 pour cent en 1998. Par ailleurs, le transport combiné représente aujourd'hui environ 25 pour cent du trafic du rail. La mutation des structures industrielles et économiques européennes a amené les chemins de fer à remplacer, comme la répartition des flux commerciaux italiens, autrichiens et slovènes par catégorie de marchandises le montre, leur trafic traditionnel de charbon, de coke, de minerais et de produits semi-finis par un trafic substantiel de produits issus des industries sidérurgique, automobile et pétrochimique, des papeteries et de la sylviculture ainsi que de produits finis.

Le Livre Blanc de l'Union Européenne sur les transports de 2001 avance que le transport routier augmentera de 50 pour cent d'ici 2010 si rien ne change, et que les coûts de congestion auront alors augmenté de 142 pour cent jusqu'à représenter 1 pour cent du PIB de l'Union Européenne. Une telle évolution peut affecter la compétitivité de l'Europe et y altérer la qualité de vie.

Le transport multimodal européen a considérablement augmenté au cours des dernières années, mais ne représente toujours pas plus de 8.6 pour cent des tonnes-kilomètres intra-européennes. Il consiste essentiellement en transport de conteneurs débarqués dans les ports à destination de leur *hinterland*. Les chemins de fer ont un corridor Nord-Sud, les voies navigables ont le sillon rhénan et la relation Anvers-Rotterdam, tandis que le transport maritime à courte distance se pratique dans l'Ouest

de la Méditerranée, dans la Manche et dans la Baltique. L'Allemagne et l'Italie occupent une position dominante dans le domaine du transport combiné non accompagné, devant les pays du Bénélux, l'Espagne, la France, la Suisse et l'Autriche.

Les chaînes de transport multimodal efficaces qui ont pu être identifiées montrent qu'une coopération étroite entre les clients, les fournisseurs et les transporteurs permet de donner corps à des solutions novatrices. L'Union Européenne a lancé son programme Marco Polo pour financer des projets de création de nouvelles chaînes de transport.

Les flux routiers et ferroviaires prévus ont ensuite été répartis entre les différentes relations du réseau de référence. Les matrices O/D du trafic de marchandises de l'année de base (2001) ont servi à calculer un trafic multimodal potentiel qui a été réparti au niveau régional.

Le trafic multimodal potentiel des régions a été calculé en tenant compte de l'accessibilité des régions en termes de transport et du trafic routier et ferroviaire que le réseau de référence de la région étudiée devrait acheminer.

La **Carte 4** (Trafic multimodal potentiel au niveau NUTS 2 (2015)) illustre le trafic multimodal potentiel de chaque région NUTS 2 (trafic intérieur des pays IMONODE et trafic entre ces pays et des pays d'autres régions) dans la zone étudiée pendant l'année de base. Les colonnes divisent ce trafic en trafic entrant (rouge) et trafic sortant (bleu). Les régions colorées en vert sombre ont un potentiel élevé de constitution de trains complets à destination d'autres régions, tandis que celles qui sont colorées en vert clair et marquées d'une colonne ont un potentiel de formation de trains complets réduit et un potentiel d'expédition de wagons isolés plus élevé du fait qu'elles ont des relations de transport avec un certain nombre de régions dont le volume de trafic ne permet pas d'expédier des trains directs vers une seule région. Il est toutefois possible, en usant de techniques opérationnelles novatrices et en dotant les terminaux de structures fonctionnelles, de grouper les wagons isolés de quelques régions pour les acheminer sur de plus longues distances vers d'autres destinations. Les régions colorées en vert clair vierges de toute colonne n'ont qu'un potentiel très limité de génération de transports multimodaux.

La comparaison de ces potentiels avec le potentiel de génération de trafic multimodal intérieur à la zone IMONODE permet de conclure que ce dernier est assez faible. Les principales possibilités de transfert de trafic marchandises de la route vers le transport multimodal se situent sur les relations entre les régions de la zone IMONODE et les régions d'autres parties de l'Europe, en particulier l'Allemagne, les pays du Bénélux, la France, l'Espagne, la Scandinavie et la Pologne.

Le plus grand potentiel de développement du trafic multimodal (à l'intérieur et à l'extérieur de la zone IMONODE) semble se situer dans les régions italiennes riveraines de l'Adriatique et du Nord de l'Italie telles que la Calabre (potentiel de formation de trains complets : 81 pour cent, 4,2 millions de tonnes), les Pouilles (potentiel de formation de trains complets : 81 pour cent, 7,6 millions de tonnes), les Abruzzes, la Lombardie et le Piémont. Le potentiel de la Sicile, de l'Émilie-Romagne (potentiel de formation de trains complets : 53 pour cent, 6,1 millions de tonnes) et de la Vénétie est également élevé. Le potentiel est élevé en Autriche, tant en Basse-Autriche, avec Vienne (potentiel de formation de trains complets 14 pour cent, 1,5 million de tonnes) qu'en Haute-Autriche, ainsi qu'en Grèce dans les régions d'Athènes et de Thessalonique. Les autres régions intéressantes sont celles de Bucarest (potentiel de formation de trains complets : 63 pour cent, 450 000 tonnes), de Constantza (potentiel de formation de trains complets : 46 pour cent, 620 000 tonnes) et de Sofia (potentiel de formation de trains complets : 24 pour cent, 400 000 tonnes) pour ce qui est des trains complets et de Budapest (potentiel de formation de trains complets : 13 pour cent, 1,4 million de tonnes) pour ce qui est des

wagons isolés. La Carinthie n'a pas de potentiel de formation de trains complets, mais peut faire transporter un volume important de marchandises, 400 000 tonnes en l'occurrence, par wagons isolés. Le potentiel de génération de trafic multimodal des pays des Balkans est actuellement nul.

L'évolution que le trafic marchandises routier devrait connaître d'ici 2015 fait apparaître un potentiel de développement des transports multimodaux encore plus intéressant.

L'analyse de la situation actuelle du transport multimodal débouche sur les *conclusions générales* suivantes :

- les flux multimodaux entre les pays de l'Union Européenne ainsi qu'entre ces pays et les PECO sont peu importants et se concentrent sur un nombre limité de relations (4 pour cent dans l'Europe des 15, 2 à 4 pour cent entre l'Europe des 15 et les PECO, 0,5 pour cent dans les PECO, 5 grands corridors relient l'Union Européenne aux PECO) ;
- la majorité des flux multimodaux sont des flux Nord-Sud qui traversent les Alpes ;
- les flux multimodaux entre l'Europe des 15 et les PECO fluctuent à l'excès parce que le marché du transport multimodal n'est pas encore mature, notamment dans les PECO ;
- les statistiques du transport multimodal ne sont (dans l'ensemble, mais surtout dans les PECO) ni exactes, ni complètes ;
- le ferroutage devrait régresser à l'avenir, quand l'élargissement de l'Union Européenne aura résolu les problèmes de franchissement des frontières, à moins qu'il ne progresse légèrement en réponse à la mise en œuvre de mesures administratives et politiques ;
- le développement du transport multimodal reste entravé par un trop grand nombre de goulets d'étranglement dans la région ;
- le transport multimodal reste fréquemment ignoré dans le processus de choix du mode de transport (problème de mentalité).

Il est possible, en faisant la synthèse des principaux résultats et des principales conclusions, de dire :

- quels flux de transport peuvent être mués en flux multimodaux ;
- pourquoi le transport multimodal ne représente qu'une partie minime des transports transcontinentaux européens ;
- où les terminaux doivent être implantés et s'il est nécessaire de construire des nouveaux terminaux pour améliorer l'accessibilité des régions ;
- à quel niveau la capacité des terminaux et des infrastructures doit être portée pour répondre à la demande future ;
- quels sont les investissements en infrastructures à réaliser pour combler les lacunes.

La conclusion finale procède de la prise en compte des paramètres suivants :

- flux potentiels de trafic multimodal (flux routiers > 400 kilomètres) ;
- existence de terminaux, existence d'infrastructures portuaires/ferroviaires, et notamment de liaisons maritimes (transports transrouliers et transport de conteneurs) desservant l'arrière-pays ;
- compétitivité par rapport à la route (rapport entre le coût/la durée du transport par chemin de fer et le coût/la durée du transport par route) ;

- volume hebdomadaire minimum de marchandises (masse critique pour la formation de trains complets et l'exploitation de lignes maritimes régulières) dans les deux directions ;
- possibilité de cadrage des flux potentiels sur les possibilités de formation des trains.

**Carte 5** (Répartition du trafic multimodal potentiel entre les grandes lignes de chemin de fer et les principaux terminaux (2001))

En guise de conclusion finale du projet IMONODE sur le développement socio-économique et l'évolution des transports de marchandises, le *trafic multimodal potentiel* entrant et sortant *des différentes régions* pendant l'année de base (2001) a été mis en regard des infrastructures existantes :

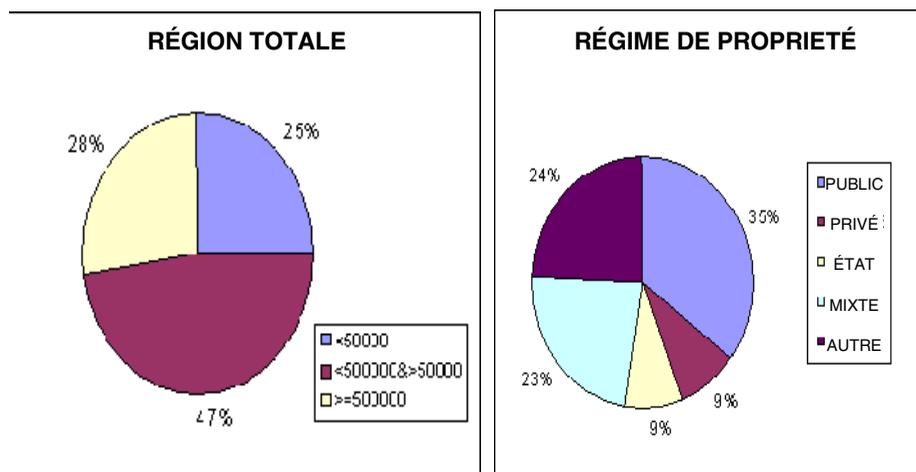
- régions NUTS 2 où il existe un potentiel de trafic multimodal entrant et sortant ;
- régions NUTS 2 où le potentiel de formation de trains complets est bon à très bon, parce qu'elles arrivent à la masse critique de 60 000 tonnes par an (qui permet de faire circuler un train complet de 1 200 tonnes une fois par semaine dans chaque direction) ;
- présence d'un terminal dans la région et qualité du terminal (les groupes de travail suivants évalueront les terminaux et leur attribueront une fonction) ;
- accès au réseau ferroviaire ou routier de première catégorie parcourant les corridors transeuropéens, processus TINA, réseau de transport des pays de l'Europe du Sud-Est et AGTC. Les capacités seront déterminées par les groupes de travail suivants ;
- compatibilité avec les résultats de l'évaluation socio-économique des régions.

## 5. ÉVALUATION DES RÉSEAUX MULTIMODAUX DU SUD-EST DE L'EUROPE

Le réseau de référence tracé sur la base d'études antérieures réalisées dans le cadre du projet IMONODE englobe des grands terminaux multimodaux et unimodaux sélectionnés, dans la zone étudiée, sur la base de leur localisation géographique, de l'importance qu'ils revêtent pour le fonctionnement des chaînes de transport et de l'étendue de leur aire d'influence le long des grands corridors de transport. Le réseau a été mis à jour en cours de réalisation du projet (voir **Carte 6** : Réseau multimodal de référence du Sud-Est de l'Europe défini dans le cadre du projet IMONODE) en tenant compte des plans nationaux de développement des points nodaux et des conclusions que des experts ont tirées d'exercices d'information et de consultation de représentants du monde des transports.

L'évaluation des infrastructures de la majorité des terminaux englobés dans le réseau de référence défini par le projet IMONODE réalisée en 2004 a permis de dresser un vaste inventaire des infrastructures et des modalités d'exploitation de ces terminaux assorti de commentaires tant des exploitants que des utilisateurs.

Figure 2. Résultats indicatifs de l'évaluation des terminaux de transport et de logistique



L'analyse de l'inventaire des terminaux accessibles dans la zone CADSES débouche sur les quelques conclusions intéressantes suivantes :

- le secteur privé ne s'implique guère dans l'exploitation des terminaux ;
- les inefficiences des terminaux se situent tant au niveau de leur organisation que de leurs infrastructures ;
- la capacité des infrastructures existantes est inférieure à celle qui est nécessaire pour satisfaire la demande ;
- les terminaux pourraient, en se spécialisant et en coopérant, trouver des moyens de plus grande valeur ajoutée de surmonter les obstacles à l'intermodalité sans peser sur les coûts d'investissement.

## 6. CRÉATION DE NOUVEAUX TERMINAUX DE TRANSPORT ET DE LOGISTIQUE ET AMÉLIORATION DES TERMINAUX EXISTANTS DANS LA ZONE CADSES

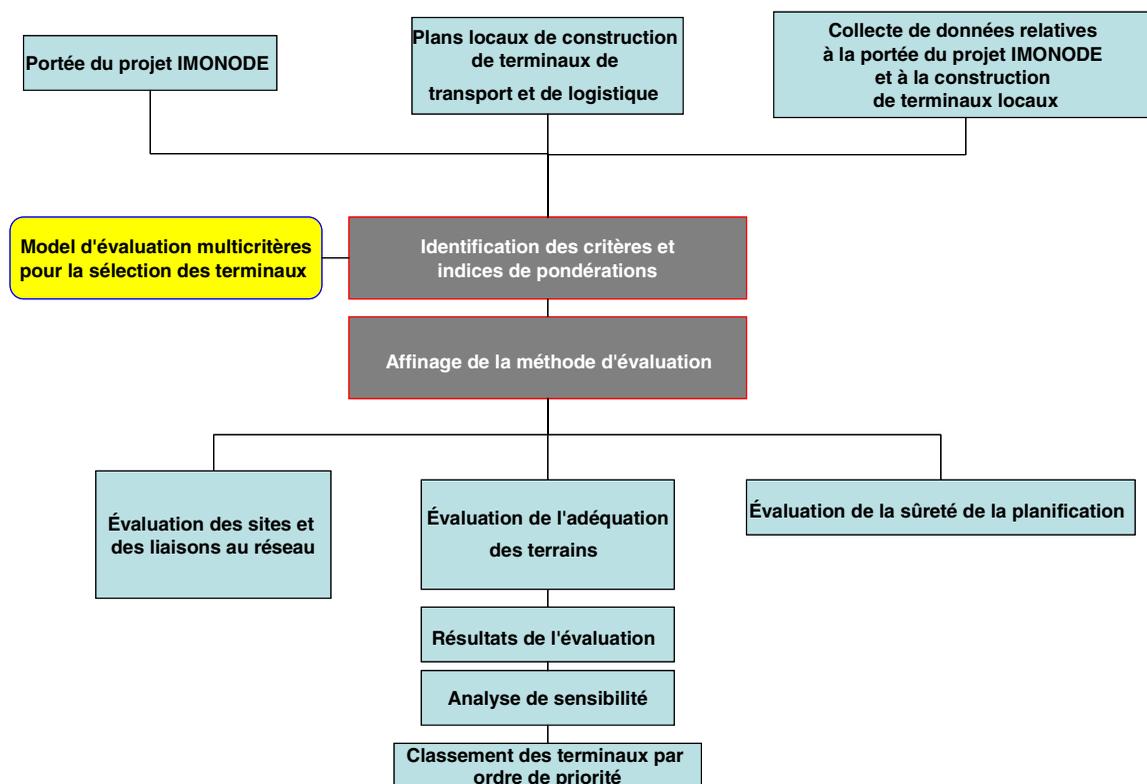
La réflexion menée à ce sujet dans le cadre du projet IMONODE avait pour objet premier d'identifier le réseau de points nodaux de la zone CADSES susceptible de faciliter le développement de la multimodalité dans le Sud-Est de l'Europe. Les représentants nationaux ont été invités, en 2004, à proposer des sites où des terminaux des types suivants pourraient être incorporés dans le réseau à l'horizon 2005 et 2015 :

- 1) *Terminaux existants* : plates-formes assurant déjà des services de transport et des services logistiques.
- 2) *Terminaux planifiés* : plates-formes de transport et de services logistiques dont des plans nationaux ou européens prévoient l'aménagement.

- 3) *Terminaux envisageables* : sites stratégiques identifiés par des experts nationaux et européens dans le domaine du transport combiné international. Ces sites ont été sélectionnés, au niveau international et national, au terme d'une évaluation multicritères des différents sites envisageables.

Les propositions définitives d'aménagement de nouveaux terminaux élaborées dans le cadre du projet IMONODE devraient être publiées au début de 2005.

Figure 3. Méthode IMONODE d'évaluation des terminaux



Quelque 105 terminaux de transport et de logistique des trois types précités ont été sélectionnés à ce jour, tandis que trois scénarios ont été évalués en tenant compte :

- des synergies qui peuvent s'établir entre les services qu'ils assurent ;
- de la contribution des terminaux à la concentration des flux régionaux de marchandises dans les corridors transeuropéens ;
- des services fournis par les terminaux pris en considération dans les scénarios IMONODE aux chaînes de transport appelées à être créées et exploitées.

La **Carte 7** (Scénario moyen de développement des plates-formes multimodales évalué dans le cadre du projet IMONODE) illustre un scénario indicatif de développement des terminaux qui est évalué par le projet.

## 7. EXERCICES PILOTES IMONODE

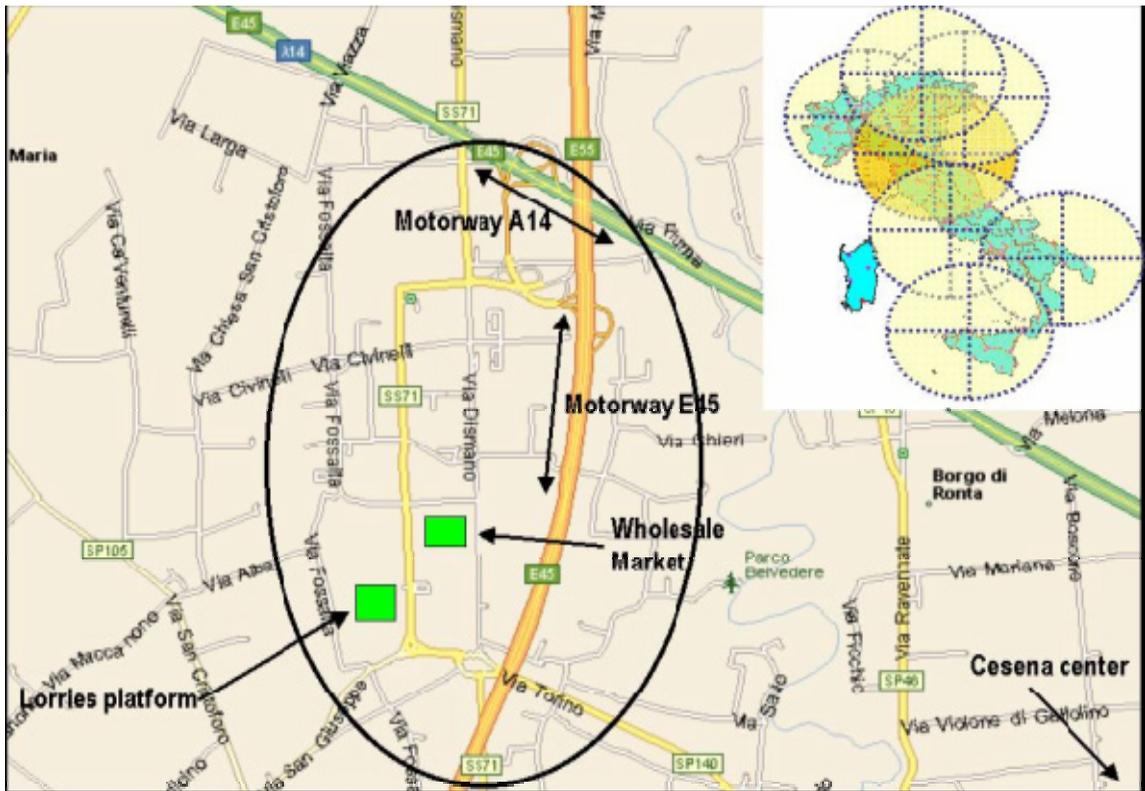
Le projet IMONODE a réalisé cinq exercices pilotes de construction de nouveaux terminaux ou d'amélioration de terminaux existants dans la zone qu'il couvre. Des études spécifiques, menées dans le contexte de ces exercices en prenant appui sur les résultats d'études réalisées antérieurement au niveau international pour le projet, devront démontrer la faisabilité de chacun de ces terminaux. La majorité des exercices pilotes du projet IMONODE sont réalisés avec la participation d'acteurs publics et privés et il convient donc d'évaluer la faisabilité du recours à des partenariats public/privé pour la création et l'exploitation d'un terminal ou d'un réseau de terminaux.

Les exercices pilotes ont été mis sur pied et analysés l'année précédente et les résultats de toutes les études de faisabilité des cas réels devaient être connus pendant l'été 2005.

*Exercice n° 1* : Mise au point de scénarios concrets, au niveau international, national et local, pour le transport de denrées périssables et les services logistiques qu'il implique.

Les quatre scénarios mis au point peuvent se résumer comme suit :

- 1) Manutention dans le terminal à conteneurs de Tarente de conteneurs réfrigérés de produits frais et surgelés venant de l'étranger et réexpédiés par rail ou par route vers leur destination finale (niveau international).
- 2) Utilisation d'Agromed, un terminal intégré dans le réseau IMONODE, comme point de réception de denrées périssables en provenance de Grèce et de réexpédition de ces denrées via l'Adriatique vers l'Émilie-Romagne et au-delà de la frontière Nord-Est du pays (niveau international).
- 3) Utilisation d'Agromed comme centre d'entreposage et de traitement de fruits frais (raisins et autres) faisant tampon entre les producteurs et les marchés (niveau local).
- 4) Utilisation de la plate-forme comme centre de redistribution de fruits frais dans toute la zone constituée par les Pouilles, la Basilicate, la Calabre, la Sicile et la Campanie méridionale (niveau local).



*Exercice n° 2* : Création d'un marché virtuel équilibrant l'offre et la demande et rationalisant les flux de transport multimodal le long des grandes chaînes de transport (Italie).

*Exercice n° 3* : Développement du port d'Astakos comme terminal de gestion et de transport de denrées périssables (Grèce).

- L'exercice déterminera les possibilités de développement des services logistiques ainsi que des capacités d'entreposage et de transbordement dans la zone portuaire. L'étude de faisabilité à réaliser dans ce contexte devra identifier les paramètres techniques et économiques qui président à la mise en place et à l'exploitation d'une chaîne logistique pour denrées périssables qui englobe la collecte de ces denrées, en l'occurrence des produits agricoles frais, dans l'Ouest de la Grèce ou en Crète ainsi que leur acheminement respectivement par route et par mer jusqu'au port d'Astakos.
- Groupage en charges unitaires dans les installations portuaires.
- Entreposage des produits dans des conditions appropriées dans le terminal des denrées périssables.
- Transport des produits par mer d'Astakos jusque dans des ports italiens.
- Transport jusqu'à la destination finale.

L'exercice servira également à déterminer les équipements supplémentaires dont le port doit être doté pour traiter des marchandises périssables.

*Exercice n° 4* : Évaluation des possibilités de participation conjointe des secteurs public et privé à la création de terminaux ferroviaires et de partage de la capacité des terminaux entre ces deux secteurs dans le corridor V (Autriche).

*Exercice n° 5* : Évaluation des possibilités de participation du secteur privé à la modernisation et à la gestion d'un terminal ferroviaire dans le corridor X (Grèce).

## 8. CONCLUSIONS

Le développement du transport multimodal dans le Sud-Est de l'Europe nécessite un processus de planification délicat qui doit aller du bas vers le haut, c'est-à-dire qui commence par le renforcement du développement régional pour déboucher sur l'élaboration de projets d'infrastructure réalistes et de mesures opérationnelles dans le domaine des transports. Comme l'efficacité du transport multimodal est largement tributaire du développement des services logistiques et de la qualité des services, le processus de planification doit tenir compte de l'avis de tous les acteurs du monde des transports et de la logistique.

Le Sud-Est de l'Europe étant riche en infrastructures de transport, la mise en place du réseau de transport multimodal appelé à absorber avec efficacité l'augmentation prévue de la demande de transport devra procéder avant tout d'une amélioration des infrastructures existantes qui procédera elle-même de :

- la modernisation des terminaux existants ;
- la création d'un "réseau" de terminaux exploités en régime de partage des capacités ;
- la spécialisation des terminaux dans les services logistiques et l'exploitation dans le but de relever le taux d'utilisation de la capacité des infrastructures et d'améliorer la qualité des services ;
- l'installation de nouveaux terminaux dans les régions qui affichent une demande potentielle de transport multimodal entrant et sortant élevée et ont facilement accès aux corridors transeuropéens ;
- l'installation de terminaux de transport et de logistique à l'intérieur ou à proximité des grands ports d'accès au Sud-Est de l'Europe dotés de liaisons de qualité au réseau ferroviaire qui permettent de créer des chaînes de transport multimodal international mobilisant les chemins de fer ;
- l'application de nouvelles technologies qui facilitent l'échange d'informations entre les terminaux multimodaux et qui (telles les marchés virtuels organisés sur Internet) permettent de grouper les marchandises à leur point d'origine ;
- l'installation de terminaux en des points nodaux (des corridors de transport et des chaînes multimodales) qui ont déjà éveillé l'intérêt du monde des transports et de la logistique.

La politique de développement des infrastructures de transport multimodal dans le Sud-Est de l'Europe doit être validée au niveau international en tenant compte du fait que :

- la demande de transport multimodal devrait rester faible dans la région ;
- la région est un lieu de passage majeur pour les flux commerciaux euro-asiatiques qui constituent une demande de transport à longue distance naturellement multimodal. Ce trafic ne restera multimodal sur le territoire européen (où le système de transport devra pouvoir absorber cette demande supplémentaire) que si des terminaux logistiques efficaces y sont aménagés ;
- les investissements publics dans les infrastructures de transport de la région devraient inciter le secteur privé à investir tant dans la construction que dans l'exploitation des infrastructures ;
- les corridors transeuropéens constituant le réseau de base de l'Europe élargie, le renforcement de leurs infrastructures doit alimenter leurs synergies plutôt que les porter à se disputer la demande de transport à longue distance ;
- les plans nationaux de transport doivent se braquer sur le renforcement des infrastructures (relations et terminaux) qui sont de nature à rabattre du trafic vers les corridors transeuropéens et à éliminer les goulets d'étranglement.

La Commission Européenne ne peut concevoir une politique des transports et la mettre en œuvre que si elle comprend la nature et l'évolution des processus logistiques qui répondent aux besoins actuels et futurs de l'industrie européenne. Les processus logistiques traduisent la demande de biens et de services en demande de transport.

Il est nécessaire de créer dans le Sud-Est de l'Europe des marchés de transport qui fonctionnent, de doter la région d'infrastructures appropriées et de mieux y utiliser les ressources et capacités des modes de transport alternatifs tels que le transport maritime à courte distance, le chemin de fer et les

voies navigables. Les efforts importants accomplis pour ce faire devraient cependant être soutenus par une volonté affirmée d'améliorer la coopération entre tous les modes en introduisant l'informatique dans la planification, le fonctionnement et le contrôle des transports.

La logistique est une activité économique qui génère et modèle les tenants et aboutissants de la demande de transport. Considérant que la tendance actuelle à la décentralisation des processus de production plaide dans une certaine mesure en faveur de la flexibilité et de la versatilité du transport par route, il est nécessaire, pour inciter les chargeurs à recourir davantage au transport multimodal en confiant du trafic au transport maritime à courte distance, au chemin de fer et aux voies navigables, de comprendre cette évolution logistique et de convaincre ces chargeurs que ces nouvelles solutions logistiques et les performances des modes alternatifs peuvent les aider à trouver des formes de transport viables qui répondent à leurs attentes.

## INDEX DES CARTES

(see <http://www.cemt.org/jtrc/index.htm>)

- Carte 1 Classification des régions sur la base de leurs caractéristiques économiques
- Carte 2 Relations multimodales existantes
- Carte 3 Trafic total acheminable par trains complets au niveau régional
- Carte 4 Trafic multimodal potentiel au niveau NUTS 2 (2015)
- Carte 5 Répartition du trafic multimodal potentiel entre les grandes lignes de chemin de fer et les principaux terminaux (2001)
- Carte 6 Réseau multimodal de référence du Sud-Est de l'Europe défini dans le cadre du projet IMONODE
- Carte 7 Scénario moyen de développement des plates-formes multimodales évalué dans le cadre du projet IMONODE

## ANNEXE

	<b>Institution</b>	<b>Pays</b>
A	CERTH/INSTITUT HELLÉNIQUE DES TRANSPORTS	GRÈCE
P n° 1	CHEMINS DE FER GRECS	
P n° 2	PROODOS S. A.	
P n° 3	CCIAA Ravenne	ITALIE
P n° 4	CCIAA Tarente	
P n° 5	CCIAA Forli Cesena	
P n° 6	Région Émilie-Romagne	
P n° 7	Région Vénétie	
P n° 8	Région Frioul Vénétie julienne	
P n° 9	Agroter S.a.s.	
P n° 10	IC CONSULTENTEN	AUTRICHE
P n° 11	Carinthie	
P n° 12	Ministère des Transports, de l'Innovation et des Technologies	
P n° 13	Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Énergie - Office national de l'aménagement du territoire	SLOVÉNIE
P n° 14	Ministère de l'Économie	
P n° 15	Transport Logistic Cluster (TLC)	
P n° 16	Ville de Celje	
P n° 17	Comté de Primorje et Gorski Kotar Institut national du développement durable et de l'aménagement du territoire	CROATIE

## Notes

A : animateur

P : partenaire

## **SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION**



## SOMMAIRE

1.	LA LIBÉRALISATION MULTILATÉRALE DU COMMERCE DES SERVICES DE TRANSPORT .....	233
2.	LES CONSÉQUENCES D'UNE LIBÉRALISATION AVEC DES MARCHÉS DE TRANSPORT IMPARFAITS .....	234
3.	LE CONSTAT D'UN SOUS-INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES .....	236
4.	LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ ET DE FACILITATION DU COMMERCE .....	237
5.	CONCLUSIONS .....	238



La Table Ronde régionale de Thessalonique (Grèce) qui portait sur « *Europe et Asie centrale, commerce des services de transport, accès aux marchés et facilitation des échanges* » a abordé le thème du commerce international à partir de l'examen attentif d'une zone géographique en particulier. On peut retracer cette démarche à partir des points suivants :

- La libéralisation multilatérale du commerce des services de transport ;
- Les conséquences d'une libéralisation avec des marchés de transport imparfaits ;
- Le constat d'un sous-investissement dans les infrastructures ;
- Les questions de sécurité et de facilitation du commerce.

Les quelques lignes qui suivent sont une synthèse de l'apport des débats de la Table Ronde.

## **1. LA LIBÉRALISATION MULTILATÉRALE DU COMMERCE DES SERVICES DE TRANSPORT**

La Table Ronde a commencé par une discussion des progrès enregistrés dans la libéralisation des services de transport. Un point de passage pour cette discussion est le processus d'accès mutuel, négocié, aux marchés de transport sous l'égide de l'Organisation Mondiale du Commerce. Le rapport introductif du représentant de l'OMC et la discussion ont clairement montré qu'il n'y a pas d'arguments de *principe* déterminants, qui indiqueraient que les transports doivent jouer un rôle particulier dans la libéralisation des services. *En pratique*, cependant, le rôle spécial des transports résulte de la place importante du secteur public dans la fourniture des services et infrastructures de transport ainsi que du haut niveau de concentration des marchés de services de transport, tout au moins pour certains modes.

En raison du haut degré d'interrelation entre la politique des transports, la politique de concurrence et la politique des échanges, les négociations de l'OMC sur la libéralisation des services de transports se sont muées en un processus très complexe qui s'est énormément distancié des principes de base de la négociation, c'est-à-dire la réciprocité et le statut de la nation la plus favorisée.

Compte tenu des obstacles actuels à des négociations multilatérales globales, des accords bilatéraux ou régionaux en vue d'une libéralisation des services de transport peuvent apparaître comme des étapes utiles dans le cadre d'un processus plus global de libéralisation internationale. Plus un pays est important -- ou plus un pays pris individuellement est en mesure d'influencer les termes des échanges bilatéraux -- plus grand est le danger que ces accords soient en faveur d'intérêts

nationaux plutôt que de bénéfiques mutuels internationaux. Une répartition inéquitable des bénéfices d'accords bilatéraux ou régionaux peut à elle seule cantonner les avantages à certains pays au point d'empêcher le processus global de libéralisation.

Il est possible que des accords bilatéraux soient la première étape d'accords plus larges. Le pouvoir de négociation plus important des grands pays peut disparaître, si les petits pays forment une coalition et lui transfèrent les pouvoirs de négociation. Dans ces conditions, les accords bilatéraux peuvent apparaître être la première étape vers des accords plus larges en fonction de la capacité de la coalition d'imposer également son pouvoir de négociation aux grands pays. Toutefois un accord multilatéral négocié d'emblée apporte plus d'effets positifs notamment par la minimisation des coûts de transaction.

Une libéralisation des services de transport doit tenir compte de la structure actuelle des marchés de transport et de ses conséquences en terme de coûts de transport. Or, la première observation saillante de la structure des marchés des transports sur les relations commerciales entre L'Europe et l'Asie est leur caractère imparfait vis-à-vis des exigences de base de marchés compétitifs.

## **2. LES CONSÉQUENCES D'UNE LIBÉRALISATION AVEC DES MARCHÉS DE TRANSPORT IMPARFAITS**

En préalable, les discussions de la Table Ronde ont rappelé que l'échange de biens entre pays avait un coût, que l'on appellera ici coût de l'échange. Ce coût peut être vu comme équivalent à une taxe. Dans le cas des États-Unis, cette taxe peut être estimée à 170 pour cent en moyenne de la valeur des biens. A l'intérieur de cette taxe, les transports représentent un peu plus d'un quart.

Compte tenu de l'importance des coûts susmentionnés, la Table Ronde régionale est partie du constat qu'il y avait un manque de concurrence et de compétitivité dans le transport et les services annexes. Certains marchés de transport sont trop imparfaits et il n'est pas suffisant de libéraliser le commerce des biens. Il existe même une forme de capture de la rente du producteur dans l'échange international : plus l'on est proche du libre échange des biens, plus le secteur des transports est à même de capturer les bénéfices de cet échange. Les gains du commerce international peuvent donc être absorbés par le transport. Ceci permet de dire que l'insuffisance de la concurrence dans le transport a plus d'effets en régime de libre échange des biens entre pays et que le transport peut même devenir un obstacle sérieux aux échanges.

Dans ce contexte, le rôle joué par les entreprises publiques de transport est considérable. Souvent, ces dernières n'exploitent pas les services selon une base commerciale, mais bénéficient d'un transfert de subventions (des subventions croisées) d'une activité à l'autre. Elles reçoivent directement des aides des États et en plus pratiquent la guerre des prix sur certains marchés à partir des subventions de service public qu'elles reçoivent sur d'autres marchés.

Il existe donc pour les entreprises publiques un fréquent subventionnement explicite et implicite qui fausse la concurrence et l'allocation des ressources. Beaucoup de pays de la région de l'Asie du Sud-Est n'ont pas pris conscience de la nécessité de séparer l'exploitation des entreprises des instances chargées de la réglementation du secteur. Ceci entraîne inévitablement une capture des instances de réglementation par l'entreprise publique du même secteur d'activité.

Une libéralisation du secteur des transports en présence d'entreprises publiques qui occupent une place dominante sur les marchés nécessite certaines précautions. Il faut ainsi :

- mettre en place un système de comptabilité interne des activités des entreprises publiques de manière à pouvoir allouer les coûts en fonction des activités en toute transparence ;
- que les subventions deviennent elles aussi transparentes par rapport aux activités qu'elles sont censées couvrir ;
- que toute domination ou suprématie sur certains marchés soient dissoutes, il ne faut ainsi pas accorder de droits du « grand-père » ;
- mettre en place un droit de la concurrence qui veille à accorder à chaque entreprise une position équitable et des obligations identiques ;
- instituer des autorités de régulation du transport qui supervisent l'évolution du secteur et évitent toutes pratiques contraires aux intérêts des particuliers et des entreprises.

Les entreprises publiques ont dans certains cas, un avantage de taille par rapport à leurs concurrents et disposent d'un avantage d'asymétrie d'informations vis-à-vis des pouvoirs publics. Comme leur survie est affirmée comme un principe intangible, elles n'ont jamais à rendre des comptes tout autant que doivent le faire les entreprises privées. A cause de la pénétration des marchés par des entreprises publiques de différentes nationalités, la question de la gouvernance et de la régulation appelle logiquement le recours à des autorités supranationales.

Face à cela, la Table Ronde a souligné que dans les relations de transport entre l'Asie et l'Europe, l'on avait affaire à un haut degré de concentration de marchés et que les questions qui se posaient étaient celles du pouvoir de certains intervenants et de la création de valeur dans ce cadre. Il semble très difficile d'aboutir à une concurrence qui soit parfaite sur ces marchés. Ceci fait que l'on n'aura jamais tous les bénéfices du commerce international, mais seulement une partie d'entre eux. Si le commerce international a connu une expansion, elle est demeurée sous la menace des imperfections des marchés des transports, qu'ils soient terrestres, maritimes ou aériens. Il a donc paru indiqué à la Table Ronde de préconiser dans les relations entre l'Asie et l'Europe, une restructuration des marchés de transport, -- notamment sur la question des entreprises publiques --, avant une complète libéralisation de ces marchés.

### 3. LE CONSTAT D'UN SOUS-INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES

Ce point a été introduit en distinguant les infrastructures matérielles de celles qui ne le sont pas. Ainsi, si l'amélioration des infrastructures physiques induit des gains de productivité dans le transport et favorise l'intégration interrégionale des économies locales, les infrastructures immatérielles comme l'amélioration des passages en douane, les réseaux de télécommunication ou encore d'autres comme les processus de déréglementation diminuent les coûts de transaction et favorisent l'intégration internationale des économies.

Dans les deux cas, le processus d'intégration est guidé par l'augmentation de la variété des produits disponibles et l'abaissement de leur prix. Il se produit donc une expansion des marchés et une spécialisation des économies par la complémentarité globale des produits. A la limite, les processus de production se désintègrent spatialement et se recomposent à distance.

Un saut qualitatif peut se produire dans l'intégration des économies par la réduction des coûts de transport, réduction qui peut être due à une nouvelle infrastructure. Il importe cependant de préciser d'emblée que le coût de construction et de mise à disposition d'une nouvelle infrastructure physique est considérable et ceci pratiquement quel que soit le pays. Quant à l'effet de cette infrastructure, il dépend considérablement du contexte dans lequel l'infrastructure s'inscrit. Dans les pays développés où l'on constate un fort maillage du territoire en infrastructures, l'effet d'un segment supplémentaire n'est parfois que marginal, même si les gains de temps, de sécurité et de confort se matérialisent bien dans l'économie. Ainsi, avant toute décision d'investir dans une infrastructure, il est indispensable de comparer son apport potentiel par rapport à d'autres investissements. Il ne faut également pas oublier que les infrastructures favorisent les économies d'agglomération, à l'origine d'une concentration spatiale des activités, et par là même de phénomènes de congestion.

Il y a lieu également de remarquer qu'une nouvelle infrastructure peut créer une divergence dans l'intégration économique : il y a en effet souvent des perdants face à la nouvelle concurrence qui est importée. Il s'agit des industries et des salariés des entreprises les moins productives qui ne peuvent relever le défi de la concurrence. Ceci révèle l'importance des politiques en appui de la réalisation de nouvelles infrastructures.

Si l'on regarde plus précisément le lien entre les investissements en infrastructures et le commerce international, on peut montrer qu'une augmentation de 10 pour cent des investissements en infrastructures induit un accroissement variant entre 1.8 pour cent et 4.6 pour cent du commerce bilatéral. Dans les faits, les infrastructures promeuvent le commerce international si elles induisent une subdivision-relocalisation des entreprises, notamment par le commerce interne aux entreprises. Dans ces conditions, si un pays réalise sur son territoire une infrastructure propre à favoriser les échanges avec un pays voisin, il est clair que le second pays bénéficiera également des bienfaits de cette infrastructure sans qu'il ait eu à en payer le prix. Ceci montre qu'en matière de problématique entre le transport et les échanges internationaux se profile toujours la question d'une coordination internationale des actions. On peut de plus mettre en évidence une tendance au sous-investissement dans ce type d'infrastructure, non seulement parce que les bénéfices vont au-delà d'un seul pays.

P. Demetriades dans son rapport introductif a montré que les investissements publics avaient tendance à avoir une rentabilité socio-économique supérieure aux investissements réalisés par le secteur privé. Il a été estimé au cours de la Table Ronde que cette affirmation méritait d'être qualifiée à partir d'études complémentaires dont l'un des aspects serait la capacité des analyses coûts-bénéfices à capturer tous les avantages des nouveaux investissements. Il a semblé que ce type d'analyse n'était pas assez imaginatif et omet certains des bénéfices. De plus, une telle analyse devrait être évaluée *a posteriori* pour pouvoir pleinement être satisfaisante. La Table Ronde a clairement appelé à des recherches complémentaires sur ces questions.

#### 4. LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ ET DE FACILITATION DU COMMERCE

L'idée principale qui a émergé des discussions a été que la levée des barrières aux échanges n'était pas suffisante par elle-même pour promouvoir l'intégration des économies de l'Europe du Sud-Est et de l'Asie centrale. Il est nécessaire de mettre en place des mesures complémentaires qui sont liées aux passages portuaires, aux technologies de l'information, à l'harmonisation de la réglementation des marchés, à l'interopérabilité technique des moyens de transport, etc. Cependant, c'est en matière de passages portuaires et de technologies d'information que l'on peut attendre le plus de gains. Ces deux approches sont d'ailleurs complémentaires dans la mesure où les opérations portuaires sont tributaires des technologies évoluées d'information, notamment pour des opérations de dédouanement.

Les passages en douane furent précisément discutés pour dire qu'aucune réelle amélioration tangible n'avait été enregistrée en Europe du Sud-Est et en Asie centrale, voire que, pire, il y avait eu dans certains cas des dégradations des conditions de dédouanement et de passage des frontières. Il est clair que des marchés de transport surréglementés sont également une barrière au commerce, mais le principal obstacle demeure les temps d'attente et les coûts des passages des frontières. Ainsi, des travaux économétriques ont pu montrer que la baisse des temps d'attente de 63 pour cent et des temps nécessaires aux opérations elles-mêmes de 65 pour cent amène un accroissement du commerce entre deux pays de 45 pour cent ! L'un des problèmes est que les sources de financement pour améliorer la situation ne sont pas clairement identifiées et que souvent les passages en douane sont l'occasion de manœuvres de corruption. Régler ce problème nécessite donc des politiques déterminées et une constance dans l'action.

Un autre aspect qui fut souligné au cours des débats concerne la sécurité et là aussi, les sources de financement pour changer la situation ne sont pas clairement déterminables. Il peut y avoir des bénéfices de mesures de sécurité renforcées : les chargeurs et transporteurs ont été obligés de redéfinir la chaîne de leurs opérations au plus grand bénéfice du mouvement des marchandises qui s'est en fait trouvé accéléré. Ainsi, la notification à l'avance des cargaisons a permis de fluidifier le transport, le stockage et les opérations douanières dans de nombreux cas en accroissant la transparence. Toutefois, mettre en place des mesures de sécurité renforcées soulève la question de savoir qui a la responsabilité légale de le faire. En plus, il faut une évaluation du niveau de risque et parallèlement de l'opportunité de prendre des mesures pour le réduire. Les pays aux économies relativement peu développés ont affirmé que les mesures de sécurité peuvent agir comme des barrières aux échanges. Une assistance technique pourrait aider à limiter les pertes dans les échanges dues pour les économies les plus faibles, à leur contribution aux mesures de sécurité internationales. En outre, les technologies dont on a besoin

pour mener à bien les opérations de vérification des cargaisons sont entre les mains que de quelques producteurs dont il peut résulter des coûts excessifs en raison d'une dominance sur les marchés. Les États-Unis par exemple demandent que l'on utilise une technologie qui leur est propre.

En admettant que toutes les questions puissent être réglées de manière optimale, il resterait que l'on manque de plates-formes logistiques dans l'Europe du Sud-Est comme l'a montré le projet IMONODE. L'on a ici besoin d'une approche du terrain vers la politique des transports (et donc de bas en haut) pour assurer la spécialisation et une amélioration des équipements des plates-formes existantes plus que la création de nouvelles. Il y a peut-être sur cette question un exemple d'échec de coordination jusqu'à présent entre les différents acteurs.

## 5. CONCLUSIONS

Les questions relatives au transport et à la facilitation des échanges ne sont pas simples. Elles mêlent en effet des aspects comme l'investissement en infrastructures à celui des passages portuaires et la sécurité des opérations. Il est clair cependant que si des gains de temps peuvent être obtenus sur les opérations de transport, cela accroîtra les échanges entre paires de pays concernés. De cet accroissement des échanges, il peut résulter un accroissement de revenu pour les pays concernés et donc une dynamique favorable à la croissance. De tels mécanismes mériteraient d'être approfondis par des recherches supplémentaires. En effet, le lien entre transport et développement économique dans le cadre des échanges internationaux est une question essentielle à l'heure où se multiplient par exemple les échanges entre l'Asie et l'Europe ou entre l'Asie et les États-Unis. La Table Ronde de Thessalonique a bien montré que le coût des échanges était équivalent à une taxe et que cette dernière était bien souvent supérieure aux coûts de production des biens. Sont ainsi soulevés des domaines de réflexion comme le degré de concurrence sur les marchés de transport d'exportation, la place des entreprises publiques, les normes afférentes aux marchés des transports, les passages aux frontières et d'autres aspects encore. Il semblerait en plus qu'il y ait un sous-investissement inhérent aux infrastructures de portée internationale : il s'agit également d'une question qui relève directement de la coordination des politiques de transport internationales.

**LISTE DES PARTICIPANTS**

Prof. George GIANNOPOULOS Hellenic Institute of Transport Centre for Research and Technology Hellas 6th km Charilaou-Thermi PO Box 361 GR-570 01 THERMI GRÈCE	<b>Président</b>
Mr. Dimitar Stefanov STOYANOV Technical University of Sofia 8 Kliment Ohridski St. BG- 1000 SOFIA BULGARIE	<b>Rapporteur</b>
Prof. T.R. LAKSHMANAN University of Boston Center for Transportation Studies 675 Commonwealth Avenue, 4 <sup>th</sup> Floor BOSTON, MA 02215 ÉTATS-UNIS	<b>Rapporteur</b>
Mrs Georgia AIFADOPOULOU Hellenic Institute of Transport Centre for Research and Technology Hellas 6th km Charilaou-Thermi PO Box 361 GR-570 01 THERMI GRÈCE	<b>Rapporteur</b>
Mr. Vasilios SARIGIANNIDIS Ministry of Transport and Communications Road Safety and Environment Directorate Anastaseos Str. 2 GR-10191 PAPAGOUE / ATHENS GRÈCE	<b>Rapporteur</b>

Prof. Panicos DEMETRIADES  
Department of Economics  
University of Leicester  
University Road  
GB- LEICESTER, LE1 7RH  
ROYAUME-UNI

**Rapporteur**

Prof. Ian WOOTON  
Professor of Economics  
Department of Economics  
Sir William Duncan Building  
University of Strathclyde  
130 Rottenrow  
GB-GLASGOW G4 0GE  
ROYAUME-UNI

**Rapporteur**

Monsieur Pierre LATRILLE  
Conseiller  
Organisation Mondiale du Commerce  
Trade in Services Division  
154 rue de Lausanne  
CH-1211 GENÈVE 21  
SUISSE

**Rapporteur**

Mrs. Deunden NIKOMBORIRAK  
Thailand Development Research Institute  
565 Soi Ramkamhaeng  
39 Bangkapi District  
BANGKOK 10310  
THAÏLANDE

**Rapporteur**

Mrs. Nina BARYSHNIKOVA  
Key Expert, Foreign & Economic Relations Department  
Ministry of Transport and Communications  
14 Peremohy Avenue  
UKR-01135 KIEV  
UKRAINE

Prof. Michel BEUTHE  
Groupe Transport et Mobilité (GTM)  
Facultés Universitaires Catholiques de Mons (FUCAM)  
151 Chemin de Binche  
B-7000 MONS  
BELGIQUE

Prof. Jan BURNEWICZ  
University of Gdansk  
Faculty of Economics  
Ul. Armii Krajowej 119/121  
PL-81-824 SOPOT  
POLOGNE

Prof. Kenneth BUTTON  
George Mason University  
School of Public Policy (3C6)  
FAIRFAX, VA 22030  
ÉTATS-UNIS

Mrs. Nexhmie CEKA  
Head of Programming Sector  
Ministry of Transport and Telecommunication  
Rruga Abdi Toptani, 5  
AL- TIRANA  
ALBANIE

Prof. Dr. Daniela L. CONSTANTIN  
Academy of Economics Studies  
6 Romana Square  
Sector 1  
RO- BUCAREST  
ROUMANIE

Mr. Paolo COSTA  
European Parliament  
Chairman of the Committee on Transport & Tourism  
Rue Wiertz  
ASP 9G305  
B- 1047 BRUXELLES  
BELGIQUE

Mr. Ali DEDEJ  
Manager of Institute of Transport Studies  
Ministry of Transport and Telecommunication  
Information technology  
Stret Kavajes  
AL- TIRANA  
ALBANIE

Mr. Alim DEMCHUK  
Head of Department  
Ministry of Transport and Communications  
Economic Analysis & Strategic Planning  
14 av. Peremogiy  
UKR-01135 KIEV  
UKRAINE

Dr. Jan HOFFMANN  
Economic Affairs Officer  
Division SITE  
UNCTAD  
Palais des Nations  
CH-1211 GENEVA 10  
SUISSE

Mr. Peter HORVATH  
Institute for Transport Sciences (KTI)  
Than Karoly ut. 3-5  
PO Box 107  
H-1518 BUDAPEST  
HONGRIE

Mr. Anthony KLEITZ  
Head of Division  
Trade Directorate  
Trade Liberalisation and Review  
OECD  
2 rue André Pascal  
F-75775 PARIS Cedex 16  
FRANCE

Dr. Edgar L.W. MORGENROTH  
Economic and Social Research Institute  
4 Burlington Road  
IRL-DUBLIN 4  
IRLANDE

Ms Marija RASETA VUKOSAVLJEVIC  
Vice General Manager  
CIP Traffic Institute (Saobracajni Institut CIP)  
Nemanjina 6-IV  
SCG-11000 BEOGRAD  
SERBIE ET MONTÉNÉGRO

Monsieur Christian REYNAUD  
NESTEAR  
89-93 av. Paul Vaillant-Couturier  
F-94250 GENTILLY  
FRANCE

Mr. Marcin RUCZYNSKI  
Senior Expert  
Ministry of Infrastructure  
Department of International Cooperation  
and European Affairs  
ul. Chalubinskiego 4/6  
PL-00 928 WARSAW  
POLOGNE

Mrs. Vera SHIKO  
Specialist  
Institute of Transport Studies  
Ministry of Transport and Telecommunication  
Street Kavajes  
AL- TIRANA  
ALBANIE

Prof. Dr. Karl STEININGER  
University of Graz  
Department of Economics  
Universitätsstrasse 15  
A-8010 GRAZ  
AUTRICHE

Prof. Eddy VAN DE VOORDE  
University of Antwerp  
Faculty of Economics  
Dept of Transport & Regional Economics  
Prinsstraat 13  
B-2000 ANTWERP 1  
BELGIQUE

Dr. Allan WOODBURN  
University of Westminster  
Transport Studies Group  
35 Marylebone Road  
GB-LONDON, NW1 5LS  
ROYAUME-UNI

**SECRETARIAT DE L'OCDE-CEMT**

**CENTRE CONJOINT DE RECHERCHE SUR LES TRANSPORTS**

Dr. Andreas KOPP – Économiste en Chef  
JTRC/ECMT  
2 rue André Pascal  
F-75775 PARIS CEDEX 16  
FRANCE

Dr. Michel VIOLLAND - Administrateur  
JTRC/ECMT  
2 rue André Pascal  
F-75775 PARIS CEDEX 16  
FRANCE

Mlle Françoise ROULLET - Assistante  
JTRC/ECMT  
2 rue André Pascal  
F-75775 PARIS CEDEX 16  
FRANCE

**BANQUE MONDIALE**

Mr. Guido PORTO  
Economist  
World Bank  
Development Research Group  
1818 H Street, NW  
USA- WASHINGTON DC 20433  
ÉTATS-UNIS

Mr. Paulus GUITINK  
Sr. Transport Specialist  
Infrastructure and Energy Department  
Eastern Europe and central Asia Region  
Field Office Skopje  
World Bank  
Leninova 34  
MK-1000 SKOPJE  
ERY MACÉDOINE

**INSTITUT GREC SUR LES TRANSPORTS**

Mrs Elisa GAGATSI  
Hellenic Institute of Transport  
Transport Engineer  
6th km Charilaou-Thermi  
PO Box 361  
GR-570 01 THERMI  
GRÈCE

Mrs Joanna KOUKOULOU DI  
Hellenic Institute of Transport  
Secretary  
6th km Charilaou-Thermi  
PO Box 361  
GR-570 01 THERMI  
GRÈCE

**LISTE DES PARTICIPANTS DU SETREF**

Dr. Csaba OROSZ, (PhD)  
Associate professor  
SETREF Chairman  
Budapest University of Technology and Economics  
Department of Highway and Railway Engineering  
BUDAPEST  
HONGRIE

Prof. Dr. S. VUKANOVIC  
SETREF Secretary  
Institute for Transport and Traffic Engineering  
Transport and Traffic Engineering Faculty  
University of Belgrade  
Vojvode Stepe 305  
11000 BEOGRAD  
SERBIE ET MONTÉNÉGO

Mr. Ioan CUNCEV  
Senior Researcher  
ASTR – Academy for Technical Sciences of Romania  
92 Titulescu, BL.13, Ap.3  
011146 BUCHAREST  
ROUMANIE

Prof. Andonaq LONDO LAMANI  
Member of SETRER Steering Committee  
Polytechnic University of Tirana  
Chairman of the Forum of Albanian Engineers of Transport  
TIRANA  
ALBANIE

Prof. Stavri VESHO  
General Secretar of  
Forum of Albanian Engineers of Transport  
TIRANA  
ALBANIE

assoc.prof Borislav TRAYKOV  
Dean of Faculty of Transport  
Technical University  
SOFIA  
BULGARIE

as. Svetoslav MARTINOV  
Technical University  
SOFIA  
BULGARIE

Prof. Dr. Eden MANUT  
University Ovidius of Constanza  
124 Mamaia Av.  
900527 CONSTANZA  
ROUMANIE

**ÉGALEMENT DISPONIBLES**

**L'intégration européenne des transports ferroviaires de marchandises. Série CEMT – Table Ronde 125ème (2004)**

(75 2004 06 2 P) ISBN 92-821-1320-5

**Les aéroports : des plaques tournantes multimodales. Série CEMT – Table Ronde 126ème (2005)**

(75 2005 03 2 P) ISBN 92-821-0340-4

**16ème Symposium International sur la Théorie et la Pratique dans l'Économie des Transports. 50 ans de recherche en économie des transports (2005)**

(75 2005 05 2 P) ISBN 92-821-2334-0

**Le temps et les transports. Série CEMT – Table Ronde 127ème (2005)**

(75 2005 04 2 P) ISBN 92-821-2332-4

**Systèmes nationaux de planification des infrastructures de transport. Série CEMT – Table Ronde 128ème (2005)**

(75 2005 10 2 P) ISBN 92-821-2343-X

**L'offre de transports : les limites de la (dé)réglementation. Série CEMT – Table Ronde 129ème (2006)**

(75 2006 02 2 P) ISBN 92-821-2347-2

**Transport et commerce international. Série CEMT – Table Ronde 130ème (2006)**

(75 2006 13 2 P1) ISBN 92-821-1340-X

**Les transports et la décentralisation. Série CEMT – Table Ronde 131ème (2006)**

(75 2006 12 2 P1) ISBN 92-821-1344-2

**Investissements en infrastructures de transport et productivité de l'économie. Série CEMT – Table Ronde 132ème (2007)**

(74 2007 04 2 P1) ISBN 978-92-821-0126-1

**La (dé)réglementation du secteur des taxis. Série CEMT – Table Ronde 133ème (2007)**

(74 2007 02 2 P1) ISBN 978-92-821-0116-2

*Vous pourrez recevoir par email des informations sur les nouvelles publications de l'OCDE*

*en vous inscrivant sur [www.oecd.org/OECDdirect](http://www.oecd.org/OECDdirect)*

*Vous pourrez les commander directement sur [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)*

*Vous trouverez des informations complémentaires sur la CEMT sur [www.cemt.org](http://www.cemt.org)*



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(74 2007 05 2 P) ISBN 978-92-821-0148-3 – n° 55638 2007

## ACCÈS AU MARCHÉ, COMMERCE DES SERVICES DE TRANSPORT ET FACILITATION DES ÉCHANGES

La Table Ronde, accueillie à Thessalonique par l'Institut Hellénique des Transports, a examiné le rôle du secteur des transports dans l'intégration économique régionale.

Le débat a porté sur les sujets suivants :

- Intégration régionale dans le cadre de la libéralisation multilatérale des échanges
- Effets de la libéralisation du commerce international des services de transport sur la structure des marchés
- Relations entre la libéralisation du commerce des services de transport et les politiques nationales de la concurrence
- Nécessité de coordonner :
  - les politiques relatives aux infrastructures de transport internationales
  - la sûreté des transports au niveau international
  - les politiques nationales en matière de logistique

Compte tenu de la complexité du processus multilatéral de libéralisation du commerce international des services de transport, les initiatives d'intégration régionale continueront de jouer un rôle de premier plan. Il y a toutefois un risque d'incohérence entre les différents accords.

Les processus d'intégration régionale en ce qui concerne les échanges et les transports doivent donc faire l'objet d'une étroite coordination internationale, non seulement pour les politiques des transports proprement dites, mais également pour les politiques menées dans les domaines connexes comme la sûreté et la logistique.



éditions **OCDE**

[www.oecd.org/publishing](http://www.oecd.org/publishing)

(74 2007 05 2 P1) ISBN 978-92-821-0148-3

