



**Conseil Économique et
Social**

Distr.
GENERALE

ECE/TRANS/2006/7/Add.1
17 janvier 2006

FRANÇAIS
Original: FRANÇAIS et ANGLAIS
SEULEMENT

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITE DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

(Soixante-huitième session, 7-9 février 2006,
point 10(e) de l'ordre du jour)

TENDANCES ET ÉCONOMIE DES TRANSPORTS

**Études entreprises par d'autres organisations sur
l'économie des transports et le coût des infrastructures**

**Transmis par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OECD)
et la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) ^{1/}**

Annexe 1 : Table Ronde 130 sur Le transport et la décentralisation ;

Annexe 2 : Table Ronde 131 sur Transport et commerce international ;

Annexe 3 : Table Ronde 133 sur La (Dé)réglementation du secteur des taxis ;

Annexe 4 : Table Ronde 134 sur l'Europe et Asie centrale, commerce des services de transport,
accès aux marchés et facilitation des échanges.

* * *

^{1/}

Le présent document est reproduit tel qu'il a été reçu.
2 rue André Pascal, F-75775 PARIS CEDEX 16
Tél : (33-1) 45 24 87 13; Télécopie /Fax: (33-1) 45 24 97 42
<http://www.cemt.org/>

Annexe 1

TABLE RONDE 130 : LE TRANSPORT ET LA DÉCENTRALISATION

Conclusions des débats

INTRODUCTION

Le transport est un secteur où la puissance publique est omniprésente tant dans l'organisation et la gestion des réseaux que dans la régulation d'ensemble de l'activité. Il s'agit d'un secteur où les compétences sont partagées et qui fait appel à un système d'acteurs multiples renvoyant à des échelons géographiques différents et des logiques parfois incompatibles. La nature et l'implication de l'Etat central sont toutefois conditionnées par le mode de transport considéré. Cette implication varie également selon que l'on s'intéresse à l'infrastructure ou à l'exploitation des services dont l'infrastructure est le siège.

En Europe, la décentralisation est confortée presque partout mais le problème de l'adéquation des moyens financiers pour faire face aux responsabilités se trouve posé également pratiquement partout.

La décentralisation est devenue ainsi une question d'actualité. D'importantes décisions qui concernent directement la vie quotidienne des populations sont en effet prises dans le secteur des transports. Les routes, les chemins de fer locaux, les aéroports ou les ports sont l'enjeu de décisions où se mêlent des impératifs locaux, régionaux, nationaux et internationaux. Ceci explique que le processus de décentralisation appliqué aux transports réclame une attention particulière. La Table Ronde du Centre Conjoint de Recherche CEMT/OCDE a eu pour objet de faire acte de pionnier dans ce domaine de réflexion, tout au moins au niveau européen. Elle s'est toutefois largement appuyée sur d'autres expériences de par le monde, mais ses conclusions qui sont retracées dans les lignes qui suivent sont une première tentative appliquée à un thème peu visité. Une démarche en cinq étapes permet de retracer les travaux de la Table Ronde :

- premièrement le cadre institutionnel ;
- deuxièmement, les enjeux du débat sur la décentralisation ;
- troisièmement, les objectifs de la décentralisation ;
- quatrièmement, les arguments contre la décentralisation ; et enfin,
- cinquièmement, le chemin vers de meilleurs processus décisionnels.

1. LE CADRE INSTITUTIONNEL

Dans une étude sur le partage des compétences dans le domaine des infrastructures, TDIE ^{2/} remarque que dans presque chaque pays européen on rencontre des répartitions de compétences selon des échelles géographiques déterminées par la loi. Pour ce qui est de l'interurbain, on distingue fréquemment les réseaux selon qu'ils sont d'intérêt national, régional ou local, que ce soit pour la route ou le chemin de fer. On peut relever des exceptions comme l'Italie où le transfert des compétences n'a pas exactement suivi cette logique ou encore la France où des échelons territoriaux locaux ont des responsabilités en matière de route nationale.

La distinction au niveau des logiques d'infrastructures se retrouve pour les services : un service ferroviaire local par exemple ou territorial est souvent distingué. Elle vaut aussi pour les plates-formes aéroportuaires et portuaires. En revanche, le transport public local relève le plus souvent des municipalités sans que pour autant l'Etat central se désengage des investissements lourds dans la plupart des cas. Ainsi, en élargissant la réflexion, on peut dire comme TDIE que :

- Les transports au sein des pays de l'UE, qu'il s'agisse des réseaux eux-mêmes ou des services offerts sur ces réseaux, sont par définition un secteur de compétences partagées entre l'Europe, les Etats nationaux, les collectivités locales et les opérateurs qu'ils soient publics ou privés.
- Dans la plupart des pays, on peut mettre en évidence une implication déterminante de la puissance publique dans ce domaine mais la notion de puissance publique se caractérise par une multiplicité d'acteurs.
- Au sein de la CEMT, les grandes infrastructures de transport d'intérêt national et européen relèvent dans la majorité des cas de la responsabilité des Etats.
- Depuis le début des années 80, l'ensemble des pays a connu deux mouvements : la déréglementation des services de transport et une amplification de la décentralisation des compétences tant dans le domaine des infrastructures que des services offerts.
- En Europe, le processus de déréglementation/ décentralisation, par l'effet d'impulsion du droit européen, s'applique à une majorité de pays avec pour objectif de transférer la gestion des infrastructures à des opérateurs publics ou privés susceptibles d'accroître l'efficacité du système de transport. Dans le même temps transparaît un objectif d'inflexion du partage modal dans un sens favorable aux modes « verts ».
- La décentralisation proprement dite soulève pratiquement partout le problème de l'adéquation des moyens financiers pour assurer les compétences transférées. La question est pratiquement indépendante du degré d'autonomie fiscale des collectivités locales concernées. En effet, les Etats peuvent demeurer être des soutiens importants aux échelons

^{2/} Etude de comparaison européenne sur le partage des compétences dans le domaine des infrastructures de transport (Planification, programmation, financement) TDIE, Paris, février 2005.

régionaux dans la mise en œuvre des décisions qui leur échoient, particulièrement en matière d'investissements. La question de la péréquation des ressources entre échelons décisionnels et entre modes de transport est fréquemment l'objet de difficiles débats.

- L'on peut constater que les Etats centraux conservent dans la plupart des cas la prérogative de la taxation de l'usage des infrastructures et des prélèvements fiscaux et financiers sur l'activité des transports, à l'exception des transports publics urbains. Il est une constante des pays de l'UE que la décentralisation des transports et des compétences n'implique pas le transfert de la fiscalité liée à ces mêmes transports. Les recettes tirées de l'activité des transports alimentent ainsi grandement les budgets des Etats.

On peut donc établir une distinction entre la décentralisation, processus politique, et les mécanismes d'affectation des ressources publiques qui demeurent pour la plupart centraux. Dans ce contexte, il est utile de revenir sur les objectifs et enjeux du débat sur la décentralisation.

2. LES ENJEUX DU DÉBAT SUR LA DÉCENTRALISATION

Dans l'état actuel, personne ne peut dire de façon très concluante ce que la décentralisation apporte aux transports. Les expériences analysées en profondeur ne sont pas nombreuses et ne sont que trop récentes pour pouvoir tirer des conclusions sans appel. L'objectif toutefois de la décentralisation est de rapprocher les centres de décision du terrain même où se forment les prestations de transport. Le mouvement politique parallèle est de rapprocher les élus des électeurs et de les rendre redevables de leurs décisions devant leur électorat. Il s'y mêle la perception selon laquelle les grands monopoles du secteur des transports qui sont en voie de mise en concurrence gagneraient à être scindés en entités de plus petites dimensions, ne serait-ce qu'au niveau décisionnel. La recherche d'une transparence des conditions de formation des prestations de transport public et d'une libre négociation avec les élus locaux du contenu de ces services, notamment des obligations de service public, anime politiquement le mouvement de décentralisation.

On trouve donc à la base du mouvement de décentralisation, une réflexion sur l'efficacité du service public et des entreprises qui en ont la charge ainsi que le désir d'une plus grande responsabilisation des élus. De plus, la diversité des conditions locales tant pour des raisons démographiques, géographiques, sociologiques et économiques fait qu'une approche centrale des besoins des régions est source de nombreuses insuffisances : inadéquation du contenu de l'offre de services, coûts excessifs, bureaucratie administrative, déresponsabilisation des élus locaux, etc. La recherche de meilleurs processus décisionnels de la part de la puissance publique anime donc les promoteurs de la décentralisation.

Il y a lieu de tenir compte du fait que le transport est très hétérogène. Il suffit pour s'en rendre compte de considérer que le secteur des transports rassemble tant des modes terrestres que maritimes ou aériens, que l'on y trouve des transports locaux, régionaux, nationaux,

internationaux et intercontinentaux, que certaines prestations sont de transport public, tandis que d'autres sont soumises aux lois du marché, que les infrastructures sont d'intérêt local, régional, national ou international, etc. Cette hétérogénéité rend difficile toute approche d'ensemble et complexifie la tâche du législateur. Certains effets du transport tels que la pollution par les gaz à effet de serre ont une portée globale, tandis que le bruit ou la congestion ont des retombées locales. La définition des mesures de politique des transports est donc difficile, car tant les populations locales qu'interrégionales voire celles d'autres pays, par l'effet de serre par exemple, sont touchées. La question de savoir quelle population est affectée par des mesures de transport situe l'échelon d'intervention approprié. Mais, il existe des effets de débordement qui font qu'au-delà des riverains d'une infrastructure, une large frange de la population peut subir les conséquences de la circulation par exemple. Ainsi, la congestion qui est un phénomène localisé peut gêner le trafic à longue distance de transit et porter atteinte aux échanges internationaux, lorsqu'elle est très sévère à certains endroits. Ceci montre que tant les pouvoirs publics locaux, nationaux qu'internationaux sont concernés par les retombées du transport. La définition d'une politique des transports cohérente qui prenne la mesure des multiples dimensions des transports nécessite à l'évidence des mécanismes de coordination interinstitutionnelle. Faire partager par les élus locaux les impératifs de politique des transports internationale peut soulever des conflits lorsqu'il y a des incompatibilités. Ceci est par exemple le cas lorsque la construction d'une infrastructure qui sert le trafic à longue distance se heurte à l'opposition des riverains.

Une autre question qui se pose est celle des ressources financières. En effet, bien souvent, comme il a déjà été affirmé dans cette synthèse, les prérogatives de la taxation sont centrales, tandis que les dépenses sont localisées. Il peut ainsi y avoir un déséquilibre entre les montants redistribués et précisément les dépenses locales. Les mécanismes eux-mêmes de prélèvement peuvent également ne pas établir un lien approprié entre les dépenses pour financer un projet et les prélèvements. En toute logique, ceux qui bénéficient d'une infrastructure doivent participer à la couverture de ses coûts. Ceci milite pour des redevances ou péages mais, dans l'état actuel, la plus grande partie des recettes issues du secteur des transports proviennent de la fiscalité sur les carburants et ne permettent donc que d'établir un lien diffus entre l'usage des infrastructures et la contribution aux charges de ces infrastructures.

Face à l'ensemble de ces éléments qui mettent en évidence des difficultés ou contradictions, la décentralisation ne peut être vue que comme un moyen d'atteindre certains buts. Précisons ce point.

3. LES OBJECTIFS DE LA DÉCENTRALISATION

Comme il vient de l'être souligné dans les lignes qui précèdent, deux objectifs dominent le mouvement de décentralisation : la recherche d'une responsabilisation plus grande des acteurs et la recherche d'une plus grande efficacité dans l'affectation des ressources. En effet, en rapprochant les centres de décision du terrain, la responsabilisation des élus locaux est renforcée

avec comme corollaire l'idée d'une meilleure adéquation des dépenses publiques et des décisions avec les besoins réels des populations. Ceci se comprend aisément, si l'on met en avant la diversité des situations locales et donc l'impossibilité de décisions centrales opportunes.

D'une certaine manière, il s'agit pour le pouvoir central de se désengager de situations difficiles comme par exemple la définition des services ferroviaires locaux au profit des instances décisionnelles régionales mieux à même de juger l'opportunité et le contour de ces services. Dans le même temps, les élus locaux sont preneurs de responsabilités accrues, tant il est dans l'ordre des choses qu'un homme politique souhaite se voir attribuer des compétences. Ainsi, il est clair qu'un mouvement politique de décentralisation est plus facile à mener que la politique inverse de recentralisation.

En plus, à l'échelon local, la participation des populations aux décisions sous forme de consultation est plus facile à mener que pour des décisions centrales, il en résulte qu'il y a de grandes chances pour que les décisions soient adoptées en définitive plus facilement par les populations. Dans les projets infrastructurels, la participation très en amont des populations est un facteur d'approbation plus facile de ces projets. Il en résulte que la décentralisation peut participer au déblocage de certains dossiers.

On comprend donc aisément que décentralisation et démocratisation puissent être reliées. La demande des populations pour la reconnaissance de leur identité et la diversité des situations locales peut davantage être prise en compte, si les décisions sont décentralisées que dans le cas contraire.

C'est également au niveau local que l'on peut mieux juger si les prestations qui sont offertes par un opérateur de services sont conformes à leur coût. Ainsi, si certains contrats de concessions de service public sont opaques, la perception des carences sera plus forte au niveau local, de même que la nécessité d'obtenir un service de qualité en rapport avec son coût. La décentralisation peut ainsi renforcer l'efficacité dans l'affectation des ressources. La transparence sur les prix et coûts des prestations des entreprises qui passent des contrats avec les autorités locales est renforcée par la décentralisation. L'affectation des ressources est donc supérieure à celle d'une économie administrée centralement.

A l'extrême, l'allocation des ressources est supérieure dans une économie de services privatisés où les objectifs de redistribution sont assurés par des subventions directes aux personnes. Mais, dans les faits, privatisation et décentralisation sont plus substitués que compléments. Une privatisation est plus difficile à mener politiquement qu'une décentralisation et s'avère être pratiquement irréversible.

L'octroi d'une concession à un prestataire de services s'avère semée d'embûches : le contrat de concession ne doit pas être trop rigide pour permettre l'adaptation des termes du contrat aux changements du contexte (variations du contexte économique conjoncturel, de la technologie, des

conditions politiques ou sociales). Il est aussi extrêmement difficile de fixer un cadre qui soit pertinent pour le long terme en même temps qu'une concession qui ne serait proposée que pour le court terme n'inciterait pas le concessionnaire à investir. Ceci montre l'importance d'avoir des autorités de régulation indépendantes de toute pression qui puissent superviser les engagements des parties. C'est ainsi que la décentralisation va de pair avec l'institution d'une régulation économique nationale voire supranationale.

Ainsi, la décentralisation ne dispense pas d'une régulation économique par des instances appropriées, car la décentralisation peut renforcer les disparités d'une région à l'autre et aller à l'encontre du principe d'égalité. Il y a en effet des arguments contre la décentralisation.

4. LES ARGUMENTS CONTRE LA DÉCENTRALISATION

Si l'on considère les pouvoirs publics comme une unité qui veille aux fonctions régaliennes, il est clair que des économies d'échelle peuvent apparaître en conservant une organisation centralisée. Il en va de même pour les efforts de recherche-développement de nouveaux processus : en conservant une unité centralisée, on parvient à générer des gains substantiels. La remarque n'est vraie que s'il existe un certain degré d'uniformité sur le territoire de telle sorte qu'une solution unique conçue centralement répond aux aspirations des différentes populations.

Un autre facteur qui milite pour le maintien d'une forme de centralisation tient aux phénomènes de débordements : par exemple, les émissions de gaz à effets de serre ont des répercussions à l'échelle de la planète, d'où la nécessité d'une approche centrale des mécanismes de compensation. Par ailleurs, il est clair que le transport a des répercussions dans d'autres domaines de la vie comme par exemple le logement, d'où la nécessité d'une approche intégrée des problèmes de transport.

Il est également notable qu'en décentralisant, l'on accroît les risques de capture des pouvoirs publics locaux par les intervenant locaux. Ceci pourrait être particulièrement vrai, s'il n'y a pas d'instances de régulation qui serve de garde-fou. Une telle instance, en favorisant les comparaisons quant au contenu des contrats de concession, permet d'édicter des normes comparatives.

La Table Ronde a reconnu en revanche qu'il n'est pas possible de conclure sur la question de la corruption : celle-ci n'est pas forcément renforcée par la décentralisation, mais il s'agit d'un problème sévère à la périphérie de l'Europe.

Un autre phénomène bien réel est celui de la course au moins-disant fiscal entre régions pour attirer les entreprises par exemple. Si cet aspect a une dimension positive qui est celle d'une pression exercée pour réduire le poids de la fiscalité et donc rationaliser les dépenses, le danger est bien réel que les régions se livrent à une compétition dont l'objet est d'assurer les meilleures conditions fiscales au détriment du financement d'actions régaliennes.

Il existe de même un risque de surcapacités. On le voit par exemple dans certains pays où chaque communauté autonome se livre à des investissements portuaires et où l'absence de schéma global conduit à des surcapacités. Il faut reconnaître toutefois que si la rationalité économique était suivie dans toute sa rigueur, les surinvestissements seraient sanctionnés du fait de l'incapacité d'un retour sur investissement qui condamnerait de ce fait toute politique expansionniste au-delà des besoins réels de l'économie locale ou régionale.

Les besoins de coordination entre les autorités locales, régionales, nationales et internationales sont particulièrement présents dans le cas d'une route qui outre les dessertes locales sert le trafic de transit. Une décentralisation à l'extrême amènerait une non-prise en compte des impératifs nationaux et internationaux. On peut comprendre l'acuité du problème en considérant l'exemple de certains pays qui rejettent le trafic de transit. La seule possibilité viable est de prévoir des compensations pour que les besoins essentiels qui touchent des populations autres qu'autochtones soient dûment considérés. La question qui se pose ici est celle des incitations qui sont mises en place.

Une décentralisation ne peut se concevoir qu'avec une plus grande transparence sur les coûts des systèmes décentralisés, transparence qu'elle contribue d'ailleurs à créer. A défaut, une décentralisation risquerait d'aggraver les déficits d'allocation des ressources en provoquant des comportements de fuite en avant sous la pression des électeurs qui n'ont pas conscience du coût réel des prestations sollicitées.

Les principes d'équité et de cohésion sociale peuvent être mis à mal par une décentralisation. Aussi, une décentralisation appelle un processus de clarification de la politique redistributive des pouvoirs publics centraux. Il faut bien reconnaître qu'un tel débat, pour salubre qu'il serait, est très difficile à envisager sur une question politiquement sensible.

Les bénéfices d'une décentralisation peuvent se répandre au-delà du seul secteur des transports. Face à des problèmes de financement, la question se pose de la capture des rentes ainsi créées. Si les prérogatives fiscales demeurent centrales, il peut y avoir là une impasse.

Face à des systèmes de transport qui présentent des caractéristiques de réseaux, une décentralisation peut ressembler à une fragmentation avec précisément la perte de la notion de réseau.

Alors que le développement durable commence à jouer un rôle de tout premier plan dans l'élaboration des processus décisionnels, sa dimension environnementale avec les externalités du transport ne milite pas forcément en faveur de la décentralisation. Beaucoup des effets environnementaux sont globaux et appellent donc des décisions à un niveau supranational.

5. CONCLUSIONS : LE CHEMIN VERS DE MEILLEURS PROCESSUS DÉCISIONNELS

Les systèmes de transport sont complexes, parce qu'ils sont multiples et en relation avec de nombreux aspects de nos systèmes économiques tels que l'usage des sols, l'habitat, l'environnement ou encore le développement économique. Toute décision sur l'un des domaines du transport doit donc prendre en considération ses répercussions sur d'autres sphères de l'activité économique et sociale.

Il existe cependant une marge de manœuvre non négligeable dans le sens d'une décentralisation des responsabilités avec pour but d'améliorer l'efficacité et l'adéquation aux souhaits des populations locales du système de transports. Toutefois, la recherche d'une décharge de responsabilités budgétaires de la part du pouvoir central ne serait qu'une dévalorisation du potentiel de la décentralisation.

Il existe des arguments tant en faveur qu'en défaveur de la décentralisation. Plutôt qu'une solution idéale applicable en toutes circonstances, la Table Ronde s'est plu à souligner qu'il existe des processus vertueux de décentralisation qui doivent tenir compte des circonstances locales, de la hiérarchie des objectifs et des caractéristiques du système de transport considéré.

Dans ce sens, la décentralisation a plus de chances de succès, si elle est appliquée à des éléments du système des transports qui présentent de faibles externalités, qu'il est facile de tarifier pour leur usage de l'infrastructure et qui n'ont pas les exigences les plus élevées en matière d'interopérabilité. Un faible risque de capture par l'agent régulé est un autre aspect non négligeable.

On peut établir une hiérarchie des responsabilités en fonction du niveau stratégique, tactique ou opérationnel où se situent les responsabilités à décentraliser. Logiquement, le niveau stratégique demeure une responsabilité régalienne des pouvoirs publics centraux, tandis que l'opérationnel et la gestion peuvent être décentralisés. Les changements dans le prélèvement des ressources fiscales doivent accompagner le processus de décentralisation, mais il est clair que celui-ci doit s'accompagner d'un mouvement de transparence sur les prix et les coûts des systèmes décentralisés. Les prix doivent pouvoir pleinement jouer leur rôle dans l'affectation des ressources et il est inévitable que la participation locale à des décisions ait des contreparties sous forme de prix à payer. Ainsi, la décision locale de construire une nouvelle infrastructure appelle une couverture par les populations locales d'une partie des coûts.

Privatisation et décentralisation ont des buts similaires d'accroissement de l'efficacité économique. La privatisation – plus radicale – est plus efficace en cela, mais elle est souvent irréversible et soulève des obstacles politiques qui ne sont pas ceux de la décentralisation. Cette dernière par delà la rhétorique politique est souvent appréciée par les élus locaux qui voient leur champ d'intervention s'accroître.

Aucune conclusion ne peut être tirée sur la question du degré de corruption des décisions décentralisées. Il est vraisemblable que la corruption renvoie à d'autres facteurs que ceux spécifiques aux décisions décentralisées. De même, il est vraisemblable que les lobbies sont moins organisés au niveau local que national. Mais les circonstances locales peuvent être atypiques.

La prise en compte des intérêts nationaux et supranationaux par les élus locaux requiert des mécanismes de codécision et l'on peut concevoir que la marge de manœuvre des décideurs locaux est encadrée par des incitations réglementaires ou financières qui portent en germe l'intérêt général. Il en va de même pour la coopération interrégionale. Il y a là un champ de réflexion et d'analyse sur les mécanismes interinstitutionnels que l'on doit aborder avec pragmatisme.

Il a semblé à la Table Ronde qu'il lui était difficile d'émettre des conclusions plus précises et ceci par manque de données sur les expériences en cours ou abouties. Il est donc essentiel que la discussion sur la décentralisation soit accompagnée du recueil d'informations statistiques et financières sur les performances des systèmes de transport décentralisés avec un souci de transparence. De plus, des analyses de cas et des comparaisons internationales, selon une méthodologie normalisée, seraient de la plus grande utilité à la communauté scientifique dans le processus d'accompagnement des décisions politiques.

* * *

Annexe 2

TABLE RONDE 131: TRANSPORT ET COMMERCE INTERNATIONAL

SYNTHÈSE

Cette Table Ronde s'est attachée à analyser comment la politique des transports contribue à l'intégration économique internationale et à la concrétisation des avantages potentiels des échanges internationaux en termes de revenu. Les documents de référence étaient établis par David Hummels (Purdue University), Anthony Venables (London School of Economics and Political Science) ainsi que par John S. Wilson et Harry Broadman (Banque Mondiale).

Les premiers échanges de vues ont porté sur l'évolution des coûts du transport international observée depuis quelques décennies. Contrairement à l'opinion largement répandue selon laquelle le mouvement actuel de mondialisation s'expliquerait dans une large mesure par la baisse des coûts de transport, les indications empiriques laissent entrevoir un panorama plus mitigé :

- Les mesures classiques des coûts de transport par tonne, importantes pour estimer l'évolution de l'utilisation des matériels de transport et de la planification des infrastructures, ne révèlent pas une réduction tendancielle générale des coûts du transport international. Les prix du transport maritime ont augmenté entre le début des années 70 et le milieu des années 80, et diminué depuis lors. Exprimés par tonne, ces prix n'ont toutefois pas varié depuis le début des années 70.
- Les coûts du transport international par tonne ont affiché un recul dans le transport aérien, mais non dans des proportions spectaculaires qui pourraient expliquer la vive intensification des échanges internationaux.
- Pour mesurer les tensions dans le commerce qui résultent des coûts de transport, il est plus révélateur d'utiliser le coût du service de transport rapporté à la valeur des biens échangés. Les prix correspondants ont certes baissé dans le transport maritime pour certains pays et certains produits, mais ce n'est pas un phénomène universel.
- Les coûts de transport par unité de valeur ont sensiblement diminué, sur une longue période, dans le transport aérien.
- L'essor des échanges internationaux s'est accompagné d'une hausse considérable du ratio valeur/poids des biens échangés. Il s'ensuit que les variations des coûts du transport international se font davantage sentir au niveau des incitations au commerce international de biens et de services.
- La transformation structurelle des courants d'échanges a fortement modifié la répartition modale du transport international.

Un premier indice de l'importance que revêtent les coûts de transport et les politiques des transports pour le commerce international ressort des études empiriques sur le rôle de la distance dans les relations commerciales internationales. La moitié environ des échanges mondiaux ont lieu entre pays situés à moins de 3 000 kilomètres les uns des autres. Les choses n'ont pas beaucoup changé du fait que les coûts du transport à longue distance baissent davantage que ceux du transport à courte distance. Les coûts des échanges bilatéraux sont très influencés par les volumes des échanges, ce qui montre que les coûts des échanges sont tributaires des coûts fixes des installations d'infrastructures de transport. Il se dégage de ce constat que des investissements bien coordonnés dans les infrastructures de transport international sont très avantageux pour les petits pays.

La Table Ronde a abordé également les conséquences des coûts de transport pour le revenu national, lorsque les pays exportent une partie de leur production et importent une partie de leurs biens intermédiaires. Dans les pays les plus démunis, ce sont sans doute les salariés qui devront supporter le coût d'opportunité des échanges. Si la production affiche des rendements d'échelle croissants, les coûts de transport pèsent lourd, eux aussi, dans les décisions d'implantation des entreprises. En général, l'accessibilité et la superficie d'un pays conditionnent les décisions d'implantation des entreprises en situation de concurrence monopolistique. Les petits pays pourraient pâtir d'une réduction des coûts de transport, si ceux-ci se maintenaient dans une fourchette intermédiaire.

La politique des transports a un rôle particulier à jouer pour réduire les coûts de transport par le biais de l'investissement dans les infrastructures. Le document de référence et le débat ont confirmé que cet investissement a une influence déterminante sur les coûts de transport. Étant donné que les retombées bénéfiques de l'investissement en infrastructures de transport propice au transport international ne profitent pas seulement aux populations nationales, la coordination internationale est vraiment indispensable pour éviter que se perpétue la tendance au sous-investissement dans les infrastructures de transport international.

Dès lors que les pouvoirs publics sont en train de réduire les obstacles aux échanges internationaux, les mesures internes, depuis toujours considérées comme relevant des politiques nationales, acquièrent plus d'importance dans la perspective d'une intégration économique internationale plus poussée. La Table Ronde a abordé quatre domaines de réforme qui ont une incidence sur les coûts des échanges internationaux : les mesures visant à améliorer l'« efficacité portuaire » (définie dans un sens large), la réforme des procédures douanières, l'investissement dans les infrastructures de technologies de l'information (TI) et la réforme réglementaire. Le document de référence pour ce débat faisait état de grands avantages à escompter, sur le plan des échanges, de ces mesures de réforme, à l'échelon mondial et dans les pays d'Europe centrale et orientale en particulier.

L'analyse a révélé que les huit nouveaux États membres de l'Union Européenne et l'échantillon de pays candidats à l'adhésion à l'Union Européenne retenu pour l'étude se trouvent à des stades très différents d'avancement par rapport aux meilleures pratiques prises pour repères. Eu égard à l'ordre de succession possible des mesures, il importe de noter que les plus fortes augmentations des échanges en termes absolus, chiffrées à 49 milliards d'USD et à 62 milliards d'USD, seraient imputables à une amélioration de l'efficacité portuaire et des infrastructures de TI atteignant la moitié de la moyenne des pays de l'UE 15, et 70 % de ces augmentations découleraient de l'essor des exportations.

Là aussi, les initiatives visant à faciliter le commerce posent des problèmes de coordination internationale, dans la mesure où les avantages de leur mise en œuvre ne se concrétisent pas seulement à l'échelon national, mais également dans les pays partenaires commerciaux. Faute de mécanismes de coordination, les efforts consacrés à la facilitation des échanges seront sans doute insuffisants.

1. LES COÛTS DE TRANSPORT ET LEUR IMPACT SUR LES ÉCHANGES INTERNATIONAUX

1. Introduction

De l'avis général, la baisse des coûts du transport et des communications à grande distance est pour beaucoup dans la mondialisation que nous connaissons aujourd'hui. Compte tenu de ce consensus, relativement peu de recherches ont été menées sur le rôle que la politique des transports devait jouer pour induire une réduction des coûts de transport et, surtout, sur les enjeux auxquels elle est confrontée dans un monde qui se globalise ainsi que sur les moyens d'y répondre.

Ce contraste tient notamment au fait que, non seulement les sciences économiques internationales, mais aussi la macroéconomie de façon plus générale, ne se sont guère intéressées par le passé aux coûts de transport ou, plus généralement, aux coûts des échanges autres que ceux imputables aux obstacles dressés par les politiques commerciales. Obstfeld et Rogoff (2000) affirment, par exemple, que tous les grands problèmes non encore résolus en macroéconomie internationale sont étroitement liés aux coûts des échanges.

Dans leur définition générale, les coûts des échanges ne recouvrent pas uniquement les coûts de transport, mais aussi tous les coûts à prendre en charge pour qu'un bien parvienne jusqu'à l'utilisateur final, déduction faite du coût marginal de production : s'ajoutent donc aux coûts de transport ceux qui sont associés aux obstacles créés par des politiques (tarifaires et non tarifaires), les coûts de l'information, les coûts des moyens d'assurer le respect des contrats, les coûts associés à l'utilisation de monnaies différentes, les coûts juridiques et réglementaires, ainsi que les coûts de distribution à l'échelon local (gros et détail). Les coûts de transport ne se limitent pas à ceux du fret, ils impliquent aussi un coût en temps. Compte tenu de la définition générale des

coûts des échanges, il est évident que la politique des transports a un rôle décisif, car elle ne détermine pas seulement les coûts de transport dans leur acception étroite.

Pendant longtemps, on a pensé que les coûts des échanges autres que ceux associés aux obstacles créés par les politiques n'avaient qu'une incidence minime sur le volume et la répartition des échanges internationaux. Mais on a pris conscience récemment de l'importance et de la diversité de ces coûts. On en trouve, dans des travaux publiés (Feenstra 1998), un exemple frappant qui met en lumière des effets potentiellement considérables : le coût de production d'une poupée Barbie de Mattel s'élève à 1 USD, mais elle se vend à 10 USD sur le marché des États-Unis sans qu'aucune mesure n'entrave son importation ; partant, la somme des coûts de transport, de marketing, et de distribution en gros et au détail équivaut à un prélèvement *ad valorem* de 900 %.

Les coûts des échanges représentatifs pour les pays industriels équivalent, en gros, à un prélèvement de 170 %. La ventilation de ces coûts est la suivante : 21 % pour les coûts estimés de transport, 44 % pour les obstacles aux échanges liés au passage de frontières et 55 % pour les coûts de distribution en gros et au détail. L'estimation de 21 % des coûts de transport comprend les coûts du fret mesurés directement et 9 % correspondant à la valeur du temps pour les marchandises en transit. (Anderson et Wincoop 2004a, p. 692).

En revanche, les données directes sur les coûts aux frontières montrent que les barrières tarifaires sont faibles aujourd'hui : elles représentent en moyenne moins de 5 % dans les pays riches et, à quelques rares exceptions près, entre 10 % et 20 % dans les pays en développement.

Les produits dont le ratio valeur/poids est élevé sont moins pénalisés par les coûts de transport. La valeur du respect des délais de livraison varie selon les marchandises et avec le temps, ce qui explique la répartition modale et son évolution dans la durée. Dans son rapport intitulé *Coûts de transport et échanges : tendances structurelles*, David Hummels brosse un panorama reposant sur des observations empiriques de l'influence passée et actuelle des coûts de transport sur les échanges internationaux.

L'impact des coûts de transport sur le commerce international met en relief l'importance que revêt la politique des transports pour le développement économique général des économies nationales tributaires de leur accès aux marchés d'importation et d'exportation. Le rapport d'Anthony Venables intitulé *Infrastructures, coûts des échanges et avantages des échanges internationaux* expose les mécanismes par lesquels la politique des transports peut contribuer à réduire les coûts des échanges et explique comment la baisse de ces coûts modifie le revenu réel des pays concernés. Certes, la distance est une variable explicative fondamentale dans le commerce international, mais la théorie des échanges n'avait pas grand-chose à dire de ses conséquences. La question de savoir comment les coûts de transport déterminent, non seulement le volume des échanges, mais aussi la structure industrielle, les prix des facteurs et le revenu dans tous les pays est particulièrement importante pour les pays à faible revenu, dont certains, malgré

la libéralisation des échanges, voient leur participation au commerce mondial entravée par les coûts de transport et d'autres obstacles réels aux échanges.

Les coûts de transport peuvent être, pour certains pays pauvres, plusieurs fois supérieurs à ceux des pays développés en raison des grandes distances qui les séparent des marchés d'importation et d'exportation pertinents, de leurs propres infrastructures inadéquates ou de leur position enclavée entre des pays mal équipés en infrastructures. Pour ces pays, les coûts des échanges ont des effets spectaculaires en termes de contraction des volumes des échanges. Selon certaines estimations, le doublement des coûts de transport réduit de moitié environ les courants d'échanges et les pays enclavés enregistrent des coûts de transport supérieurs de 50 % à ceux d'autres économies comparables, mais ayant un littoral. (Venables et Limão 2002). Gallup et Sachs (1999) ainsi que Radelet et Sachs (1999) ont démontré que des coûts élevés de transport peuvent mettre à mal les performances exportatrices et la croissance des pays. La Table Ronde a examiné en détail comment la politique des transports peut contribuer à réduire les coûts des échanges internationaux. Ces derniers sont très étroitement liés à la structure des marchés des produits. En conséquence, la planification et l'évaluation des mesures relevant de la politique des transports doivent s'appuyer sur une analyse des secteurs d'où émane la demande de services de transport, y compris les secteurs à vocation exportatrice et importatrice.

Dans la catégorie de mesures des politiques de transport propices au commerce international, celles qui facilitent les échanges revêtent une importance particulière. Le document de référence de Wilson, Luo et Broadman intitulé *Facilitation des échanges et des transports - Élargissement de l'Europe et priorités en matière de création de capacités* se penche sur la facilitation des échanges et les priorités de création de capacités dans douze pays d'Europe et d'Asie centrale. À partir de données du Forum économique mondial, ces auteurs ont analysé des indicateurs de l'efficacité portuaire, des régimes réglementaires, de la dotation en infrastructures de TI et des régimes douaniers, afin de trouver les instruments les plus efficaces pour réduire les coûts des échanges. La Table Ronde a débattu des mesures de réforme envisagées, compte tenu des disparités entre pays et des progrès accomplis jusqu'ici. Les mesures visant à faciliter les échanges s'annoncent très bénéfiques pour les pays en voie d'intégration.

2. L'ÉVOLUTION DES COÛTS DU TRANSPORT INTERNATIONAL

Les coûts directs du transport international se composent du tarif de fret et du coût de l'assurance, qui s'ajoute habituellement à ce tarif. Les coûts indirects du transport sont notamment les coûts de maintien des produits en transit, les coûts d'inventaire pour atténuer la variabilité des dates de livraison, les coûts de préparation associés aux dimensions des expéditions, etc. En général, on n'a pas directement accès à des données sur les coûts indirects du transport. Les informations sur les coûts de transport obtenues directement proviennent des formulaires d'offres de prix des chargeurs pour des services classiques de transport maritime et aérien (comme dans Hummels 2001b). Les sources indirectes de données sont les statistiques recensées sur les importations ainsi

que, pour les États-Unis, les données sur les importations, par pays exportateur, mode de transport et point d'entrée, exprimées en poids et en valeur aux prix CAF et FAB. Une source plus facilement consultable, mais moins satisfaisante, de données sur les coûts de transport *ad valorem* est constituée par les ratios bilatéraux agrégés CAF/FAB établis par le FMI en mettant en regard les données sur les exportations (rapportées en valeurs FAB) avec les données sur les importations (rapportées en valeur CAF).^{3/}

Il est possible de se faire une première idée de l'évolution des coûts du transport international en analysant le différentiel à l'importation, c'est-à-dire en comparant le prix des marchandises au port de départ du pays exportateur et leur prix au point de livraison dans le pays importateur. Les données sur l'évolution du différentiel à l'importation présentées à la Table Ronde provenaient des formulaires de déclaration en douanes, où les entreprises indiquent les valeurs CAF et FAB de l'expédition considérée. Les coûts de transport *ad valorem* de toutes les marchandises n'ont pas diminué dans la plupart des pays de l'échantillon retenu durant la période comprise entre 1994 et 2000, contrairement à l'opinion largement répandue sur ce qui a été le moteur de l'essor récent des échanges internationaux. Ces coûts sont à l'origine d'un différentiel notable entre les prix intérieurs et extérieurs, sauf aux États-Unis en raison de la prédominance de marchandises provenant d'Amérique du Nord pour lesquelles les tarifs de fret sont très bas. Les tarifs varient largement selon les produits, les coûts *ad valorem* étant beaucoup plus élevés pour les vrac que pour les produits manufacturés.

Le différentiel global à l'importation n'a pas sensiblement baissé non plus. Les données concernant la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, pays pour lesquels les séries chronologiques disponibles sont plus longues, révèlent que les coûts de fret *ad valorem* sont restés stables en moyenne en Nouvelle-Zélande pendant les quatre dernières décennies, et qu'ils ont diminué aux États-Unis depuis le premier choc pétrolier.

Néanmoins, la stabilité des chiffres globaux ne rend pas compte du transfert modal considérable du transport maritime vers l'aérien, ni des différences spectaculaires d'évolution des coûts de transport selon les modes. Si l'on ne tient pas compte des envolées des prix pendant les années des chocs pétroliers, les séries concernant le transport maritime à la demande ne marquent pas de recul notable, tandis que les séries sur les affrètements au voyage affichent une tendance à la baisse par rapport au déflateur du PIB des États-Unis. De même, l'indice des prix du transport sur les lignes régulières calculé par le Ministère allemand des Transports s'est fortement orienté à la hausse entre 1954 et 1984, puis à la baisse à partir de cette date et, en 2004, les prix pratiqués sur les lignes régulières étaient à peu près équivalents à ceux de 1970.

^{3/} Comme l'a signalé Hummels (2001b), les observations sont pour une bonne part de caractère spéculatif, ce qui limite l'intérêt des données lorsqu'elles sont utilisées à des fins d'analyse.

Dans le mode aérien, on observe une nette tendance à la baisse des coûts de transport. Mesuré en prix par kg transporté, le recul moyen dans le monde entier est de 1.5 % par an. La réduction des tarifs *ad valorem* est beaucoup plus prononcée : elle représente 3.5 % par an, toutes liaisons confondues.

Le différentiel à la source met en relation les prix de deux sources d'approvisionnement différentes à l'étranger. Il subit surtout l'influence de la distance et des économies d'échelle lors du transport. A la différence de ce que l'on jugeait être l'un des principaux déterminants des courants d'échanges dans les textes théoriques, la distance a été et demeure un facteur crucial pour expliquer le commerce international. Environ la moitié des échanges mondiaux ont lieu entre des pays situés à moins 3 000 kilomètres les uns des autres. Bien que le renchérissement du transport avec la distance diminue au fil du temps, ce facteur a remarquablement peu modifié l'impact produit par la distance sur les échanges. En fait, les résultats obtenus au sujet du rôle de la distance dans les échanges suscitent toujours une controverse sur l'utilité des méthodes d'analyse. Par exemple, Grossman (1998) signale que les coefficients distance obtenus dans des études empiriques font apparaître que les échanges entre régions situées à 800 kilomètres les unes des autres sont 2.67 fois plus importants que ceux des régions séparées par le double de cette distance. Si l'on introduit, dans les équations utilisées pour calculer les estimations, le coût des obstacles à l'information (Portes et Rey 2002) ponctuellement et non comme argument de la fonction logarithmique, la valeur du coefficient distance diminue (Coe *et al.* 2002) sans neutraliser la forte influence de la distance, d'où l'on peut conclure que les coûts de transport et la politique des transports ont des effets considérables sur les échanges internationaux.

Certains auteurs ont qualifié d'« énigme non résolue de la mondialisation » le fait que la distance n'ait pas perdu de son influence sur les échanges internationaux ces dernières années, en partant du constat fait dans un grand nombre d'études que l'élasticité-distance n'a pas baissé, voire a augmenté au fil du temps (se reporter à l'étude documentaire de ces textes réalisée par Coe *et al.* 2002). Cela laisse perplexe, car on pense que les coûts de transport ont généralement diminué. Aucune solution concluante à cette énigme n'a été trouvée à ce jour (par exemple. Brun *et al.* 2002).

Un deuxième facteur essentiel qui détermine le différentiel à la source tient aux économies d'échelle, ou plutôt aux coûts moyens décroissants du transport. Les données disponibles montrent que les grands pays importateurs ont des coûts de transport inférieurs pour des marchandises comparables. De manière plus systématique, Hummels et Skiba (2004) ont estimé qu'un doublement des quantités dans les échanges bilatéraux entraîne une réduction de 12 % des coûts de transport.

Les coûts de transport décroissants dans les échanges internationaux s'expliquent, entre autres, par l'indivisibilité des infrastructures de transport. Celles-ci ont des coûts fixes élevés, par exemple les installations portuaires, qui expliquent pourquoi il se manifeste une demande

importante de coordination internationale des politiques des transports entre les petits pays. La Table Ronde s'est penchée sur les défaillances de la coordination observées en Europe et ailleurs, avec le désavantage du renchérissement du transport international qui en découle. D'autres atouts en termes de coûts qui sont en corrélation avec les volumes des échanges tiennent, d'une part, à la multiplication des services spécialisés et, d'autre part, à la rentabilité des navires et des avions de plus grande capacité qui permet d'abaisser les coûts unitaires des services de transport.

Le lien entre coûts de transport et commerce international a radicalement changé de nature, parce que la valeur par tonne des échanges mondiaux s'est modifiée dans les 30 dernières années. Les données de l'OMC montrent que la valeur des échanges a été multipliée par 18 en termes réels entre 1970 et 1999, et que les échanges de produits manufacturés ont été multipliés par 22, à la différence des échanges de produits agricoles ou miniers, qui n'ont fait que décupler. Ces évolutions structurelles ont fait augmenter le ratio valeur/poids de plus de 900 % depuis 1970.

L'accroissement du ratio valeur/poids se reflète dans le changement de répartition modale. Le mode aérien sera sans doute utilisé en cas de faible écart de prix *ad valorem* entre les différents modes. Ce sera d'autant plus le choix probable que la facture de fret sera faible par rapport à la valeur unitaire de la marchandise, c'est-à-dire si le ratio valeur/poids est élevé.

La hausse du ratio valeur/poids des biens échangés tient peut-être aussi à la plus forte teneur en technologie des produits. La demande de produits à forte composante technologique, ou d'articles de mode, est généralement très irrégulière, en raison de la brièveté des cycles des produits (techniques) ou de la mode. Un accroissement de la part des produits à composante technologique ou d'articles de mode dans le total des marchandises échangées entraîne une plus forte exigence de respect des délais dans les services de transport et de rapidité de l'acheminement. Par exemple, Evan et Harrigan (2003) démontrent que l'habillement est un exemple d'activité où les caractéristiques idéales sont difficiles à cerner, c'est pourquoi les entreprises produisent et expédient la marchandise à des dates très rapprochées des soldes. La nécessité de raccourcir les délais de livraison a même conduit à relocaliser la production externalisée dans des pays moins éloignés. Comme l'affirme Hummels, la répartition des biens échangés évolue dans le sens d'une augmentation de la part des produits manufacturés plus complexes (Hummels 2001a). Dans l'optique de la politique des transports, il en découle un changement de géographie des flux de fret et des impératifs qui s'y rattachent en matière d'investissement en infrastructures. L'infléchissement structurel qui confère plus de poids aux produits affichant une grande sensibilité aux délais devrait s'accompagner d'un transfert des modes maritime et terrestres vers l'aérien, dès lors qu'il est associé à la hausse du ratio valeur/poids. Harrigan et Venables (2004) font valoir que le coût du temps est différent du coût monétaire des échanges sur le plan qualitatif, en ce qu'il favorise le regroupement des activités économiques.

3. COÛTS DE TRANSPORT, ÉCHANGES INTERNATIONAUX ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Le deuxième grand bloc de discussion de la Table Ronde concernait les répercussions, en dehors du secteur des transports, de la réduction des coûts de transport. Si ces effets sont importants pour l'économie dans son ensemble, il est fondamental que la planification et l'évaluation des mesures qui constituent la politique des transports en tiennent compte. Cela vaut tout particulièrement pour les décisions d'investissement dans les infrastructures de transport. Étant donné qu'une partie des avantages des mesures de la politique des transports qui favorisent les relations économiques internationales ne profiteront pas aux populations nationales, mais à des entreprises et des ménages dans des pays étrangers, le manque de coordination entre les administrations nationales et régionales risque d'entraîner un sous-investissement persistant dans les installations de transport international. La première partie de la Table Ronde a permis de constater que les coûts du transport international avaient beaucoup moins diminué qu'on ne le supposait souvent. Le deuxième bloc de discussion avait pour objectif de décrire les mécanismes par lesquels la réduction des coûts du transport international était bénéfique pour l'économie dans son ensemble.

L'importance de l'impact des coûts du transport international sur le revenu national dépend, avant tout, de la structure des marchés des produits faisant l'objet d'échanges. Sur des marchés en situation de concurrence parfaite, le point de départ de l'évaluation des effets sur le revenu de la réduction des coûts du transport international est l'hypothèse d'une économie dont les exportations sont produites en utilisant des facteurs de production importés. Des coûts de transport élevés amputent la valeur ajoutée nationale d'une économie de ce type de deux façons : le producteur national perçoit, pour le produit exporté, son prix sur le marché mondial minoré des coûts (élevés) de transport et acquitte, pour les facteurs de production importés, la quasi-totalité de leur prix d'importation qui comprend les coûts de transport. L'exemple chiffré présenté dans le rapport de référence de Venables révèle comment de faibles variations des coûts des échanges peuvent avoir des effets importants sur le revenu national. Compte tenu de la dotation en capital et main-d'œuvre caractéristique des pays qui, parallèlement, ne comptent pas sur de bonnes infrastructures de transport, c'est presque intégralement sur les salariés que se feront sentir les conséquences du renchérissement des échanges.

Ces effets sont plus ou moins puissants en fonction de l'intensité de transport de l'économie considérée (Venables et Limao 2002). Si des pays périphériques exportaient essentiellement des produits à faible intensité de transport, la compression des salaires résultant des coûts élevés des échanges pourrait être relativement négligeable. En fait, il semble exister une corrélation étroite entre la quantité de main-d'œuvre qualifiée utilisée pour produire des biens destinés à l'exportation et l'intensité de transport associée à ces produits. Par exemple, les échanges de pièces et de composants sont parmi ceux qui ont connu l'expansion la plus rapide dans le commerce mondial, car les entreprises externalisent diverses phases du processus de production. Même si le transport d'un composant n'est pas onéreux, leur fabrication est fortement tributaire à

la fois des facteurs de production importés et de l'exportation des produits. C'est pourquoi la production, prise globalement, est « à forte intensité de transport ». Les pays vers lesquels la production est délocalisée risquent donc de pâtir lourdement de la compression des salaires découlant des coûts des échanges.

Si les coûts du transport international sont élevés, leurs effets sur le revenu national se font d'autant plus ressentir que le secteur de biens non échangeables est restreint et que sont importants les désavantages absolus dans la production de biens importés plutôt que de fabrication nationale, quand les coûts des échanges sont faibles.

Lorsque des industries (potentiellement) exportatrices produisent avec des rendements d'échelle croissants dans des secteurs où la différenciation des produits est horizontale, les entreprises doivent choisir où implanter une installation correspondant à l'échelle minimum d'efficacité. Dès lors, le niveau des coûts de transport pèse beaucoup sur le choix du lieu d'implantation aussi. La Table Ronde a examiné comment la mobilité des entreprises modifie en outre la relation entre les coûts de transport et le revenu national. Dans le cadre des modèles théoriques de l'économie géographique, l'effet des coûts de transport sur les décisions d'implantation des entreprises est le plus fort quand ces coûts ne sont ni très élevés (c'est alors la demande locale qui prime dans le choix du lieu d'implantation, car les volumes des échanges deviennent très faibles), ni très bas (le lieu d'implantation laisse alors les entreprises indifférentes) Les salaires nominaux et réels seront d'autant plus élevés que l'accès aux marchés sera meilleur. Les petits pays sont désavantagés lorsque les coûts de transport sont d'un niveau intermédiaire, car ils sont alors exposés à une vive concurrence des importations ; en revanche, ils tirent le plus grand avantage, lorsque les coûts des échanges sont réduits à un niveau inférieur à l'intermédiaire.

Des coûts élevés des échanges et de faibles volumes d'échanges internationaux peuvent entraîner d'autres conséquences négatives pour le revenu national et pour le rattrapage des économies les plus défavorisées. Les échanges internationaux permettent à des pays où les secteurs actifs dans la R-D sont relativement restreints de tirer parti des retombées de la diffusion de connaissances techniques et organisationnelles (Coe et Helpman 1995). La baisse des coûts de transport pourrait aussi favoriser l'investissement direct étranger (IDE) s'il s'agit d'investissements de type vertical. L'IDE vertical découle de la délocalisation de certaines phases du processus de production à l'étranger, où les prix relatifs des facteurs sont différents. Il est notoire de surcroît que l'IDE peut aussi étayer solidement la diffusion internationale de connaissances techniques et organisationnelles (Barba Navaretti *et al.* 2004b).

Les observations empiriques sur l'accès aux marchés dont a débattu la Table Ronde donnent à penser qu'il existe une relation positive étroite entre le revenu et l'accès aux marchés. Par exemple, si l'on se centre sur l'Europe, on constate un gradient des salaires allant de la zone Belgique/Luxembourg (qui a le meilleur accès aux marchés étrangers) jusqu'à l'Espagne, le Portugal et la Grèce, en passant par la France et la Grande-Bretagne. Les expérimentations

hypothétiques fondées sur le rapport estimé entre l'accès aux marchés et le revenu montrent que les situations enclavée et insulaire ont des effets négatifs sur le revenu. Le fait d'ouvrir les pays aux échanges, pour passer de la situation de 1994 à la plus grande ouverture possible, a permis d'enregistrer des hausses de revenu extrêmement fortes, à savoir de quelque 25 % pour les pays relativement fermés au départ.

Afin d'obtenir une description chiffrée de la contribution de la politique des transports à l'ouverture, on a analysé le rôle des investissements en infrastructures à cet égard. La mesure des infrastructures utilisée visait à chiffrer les coûts de transport à l'intérieur du pays et à travers le pays. Elle a été construite en faisant une moyenne des densités du réseau routier, du réseau de routes revêtues et du réseau ferré ainsi que du nombre de lignes téléphoniques principales par personne. Les résultats obtenus mettent en relief l'importance des infrastructures, qui conditionnent tant les coûts que les volumes des échanges. Pour quantifier les effets des infrastructures, on a utilisé des élasticités estimées pour calculer les coûts et les avantages associés à une situation géographique ou une autre, en fonction de l'infrastructure. L'amélioration des infrastructures pour passer du niveau médian au 25^{ème} centile supérieur ramène le ratio CAF/FAB de sa valeur médiane de 1.28 à 1.12. Cette réduction peut accroître le volume des échanges de non moins de 68 %.

Les résultats de l'analyse théorique et empirique des effets des coûts des échanges sur le revenu et des politiques des transports, de celles d'investissement dans les infrastructures en particulier, sur les coûts des échanges amènent à penser que ces effets devraient retenir davantage l'attention que par le passé dans l'analyse coûts-avantages et dans celle des politiques. Il en ressort également que le manque de coordination internationale des politiques des transports, et surtout de l'investissement en infrastructures de transport, pourraient avoir un coût d'opportunité élevé en termes de revenu réel et de salaires.

Pour passer de ces conclusions à l'application de mesures de réduction des coûts des échanges, il faut savoir quelles sont les mesures les plus efficaces par rapport aux coûts selon le contexte économique et tenir compte des ressources considérables que certaines d'entre elles nécessitent. Le document de référence fourni par Wilson, Luo et Broadman, intitulé *Facilitation des échanges et des transports – Élargissement de l'Europe et priorités en matière de création de capacités*, entend recenser les mesures qui sont, pour l'essentiel, des mesures internes relevant des politiques *nationales* et très prometteuses pour promouvoir l'intégration *internationale*, surtout dans les économies d'Europe occidentale, centrale et orientale.

4. FACILITATION DES ÉCHANGES

Les définitions classiques de la « facilitation des échanges » renvoient aux seules mesures qui permettent de réduire les coûts des échanges internationaux. Les barrières aux échanges internationaux imputables aux politiques étant d'ores et déjà grandement réduites, la poursuite de

l'intégration économique passe par une amélioration de l'efficacité de la logistique portuaire et douanière, mais aussi par la rationalisation des politiques réglementaires, une harmonisation plus poussée des normes et la conformité aux règles internationales pour pouvoir abaisser les coûts globaux de transaction. Les réformes à l'échelon national sont au cœur des propositions actuellement avancées par les pouvoirs publics en matière de facilitation des échanges. Il s'agit notamment d'accroître la transparence des formalités de douanes, de faire en sorte que les décisions opérationnelles reposent sur des règles (et non sur un pouvoir discrétionnaire), de renforcer le professionnalisme des agents des douanes, d'aligner les normes applicables aux produits et les normes techniques sur des réglementations internationales ou régionales, et d'intégrer davantage de nouvelles technologies dans les infrastructures de transport et de communications. Cela vaut également et surtout pour les pays en transition de l'Europe, de la CEI et de l'Asie centrale.

Les changements apportés aux programmes des négociations commerciales internationales témoignent de l'importance accrue que l'on attache désormais aux mesures de réforme nationales visant à faciliter le commerce. Le thème de la facilitation des échanges a été ajouté aux débats de fond sur les questions commerciales qui se sont déroulés à la réunion de l'OMC au niveau ministériel tenue à Singapour en 1996. De plus, en août 2004, l'OMC a décidé d'axer une partie des négociations en cours dans le cadre du Cycle de Doha sur ce thème. Il s'agit de questions qui se retrouvent aujourd'hui au cœur du Programme de Doha pour le développement. L'Union Européenne a été parmi les premiers à préconiser de débattre, dans le cadre de ces négociations, de la réforme réglementaire, de la modernisation des régimes douaniers et de l'investissement dans les infrastructures destiné à réduire les coûts logistiques des échanges.

L'étude empirique qui a servi à étayer les discussions de la Table Ronde était fondée sur un rapport de Wilson, Mann et Otsuki (2004). Quatre indicateurs différents y sont employés pour estimer les effets positifs sur les échanges des progrès de leur facilitation dans les domaines suivants :

- efficacité portuaire ;
- régimes douaniers ;
- politique réglementaire ; et
- infrastructures de technologies de l'information.

A l'échelon mondial, selon l'étude de Wilson, Mann et Otsuki (2004), l'amélioration de l'efficacité portuaire et des régimes douaniers, ainsi que des politiques réglementaires rationalisées et/ou harmonisées peuvent s'avérer très bénéfiques pour les échanges. D'après leur analyse, l'élévation des capacités des 75 pays de l'échantillon jusqu'à la moitié de la moyenne mondiale ferait augmenter de 377 milliards d'USD le commerce mondial. Dans le document de référence de la Table Ronde, la même démarche analytique a été appliquée aux huit nouveaux

États membres de l'Union Européenne et à quatre pays candidats à l'adhésion, à savoir la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie et la Turquie.

L'analyse s'appuie sur un modèle gravitationnel des flux d'échanges bilatéraux. Les équations gravitationnelles estimées permettent de simuler les mesures nationales prévues dans les quatre domaines susmentionnés pour faciliter les échanges. Des indicateurs sont construits pour mesurer le degré de facilitation des échanges dans les pays de l'échantillon à l'aune des pays pris pour repères et définis à l'aide des données du World Competitiveness Yearbook (IMD) en 2000. Singapour figure au premier rang en ce qui concerne l'efficacité portuaire et la Finlande eu égard aux trois autres critères. Pour chaque pays, l'indicateur de l'« efficacité portuaire » est une moyenne de l'efficacité des installations portuaires, des installations des voies navigables et du transport aérien. L'indicateur des « régimes douaniers » rend compte, non pas des obstacles dus aux droits de douane et aux contingents, mais des obstacles occultes à l'importation et des paiements illicites liés aux permis d'importation ou d'exportation. L'indicateur de la « politique réglementaire » est construit en calculant la moyenne de la transparence de la politique gouvernementale et de la lutte contre la corruption. Enfin, l'indicateur des « infrastructures de technologies de l'information » est une mesure de la vitesse et du coût de l'accès à Internet et de la contribution de l'utilisation d'Internet à la réduction du coût d'inventaire. La traduction opératoire des variables relatives aux politiques dans des domaines aussi vastes et divers que ceux qui permettent de mesurer la facilitation des échanges appellent nécessairement une réflexion minutieuse. Même si les indicateurs sont susceptibles d'amélioration, les résultats de l'analyse empirique sont très représentatifs de ce qui a déjà été accompli et de ce qu'il reste à faire dans les pays de l'échantillon.

L'analyse a révélé que les huit nouveaux États membres de l'Union Européenne retenus ont encore des défaillances dans les quatre domaines de la facilitation des échanges. Quant à trois des pays candidats retenus (la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie), ils sont encore moins avancés à cet égard, la qualité de leurs procédures douanières se situant 58 % en deçà du niveau atteint par les États membres de l'UE-15. Les huit États membres de l'Union Européenne retenus pour l'analyse présentent des disparités notables, l'Estonie affichant de bons résultats en matière d'efficacité portuaire, d'infrastructures de TI et d'efficacité douanière. Les différences sont grandes également entre les pays candidats à l'adhésion en ce qui concerne les variables indicatrices du degré de facilitation des échanges.

Compte tenu de la disparité de développement des pays sous revue, l'analyse des données laisse à penser que les nouveaux États membres de l'Union Européenne et les pays candidats à l'adhésion ne sont pas très performants, d'une manière générale, dans les quatre facettes considérées de la facilitation des échanges. Même si leur niveau de développement est faible, la mise en œuvre de la facilitation des échanges n'atteint pas le niveau pris pour repère, à la seule exception de l'Estonie, qui fait mieux que le repère dans les quatre catégories envisagées.

Le rôle de la facilitation des échanges dans un cadre bilatéral est analysé à l'aide d'équations gravitationnelles. En cas d'amélioration des infrastructures et de réduction des coûts de transaction, les volumes des échanges peuvent croître et cette expansion pourrait contribuer à la hausse du revenu, comme on l'a vu dans le deuxième bloc de discussion de la Table Ronde, à l'accélération de la croissance et au recul du chômage. De surcroît, la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges pourrait augmenter la fiabilité des délais de livraison. La mise en équation gravitationnelle d'informations empiriques sert à simuler les effets que produiraient, sur les courants d'échanges bilatéraux, des améliorations hypothétiques de l'efficacité portuaire, des régimes douaniers, de la politique réglementaire et des infrastructures de technologies de l'information jusqu'à parvenir à la moitié du niveau pris pour repère.

Après avoir pris en considération les effets des droits de douane, de la disparité de développement, de la distance entre pays partenaires commerciaux ainsi que des caractéristiques régionales des pays exportateurs et du pays importateur, il ressort de l'analyse que les facteurs internes déterminent de façon cruciale les courants d'échanges bilatéraux. Des progrès dans trois des quatre catégories de mesures (efficacité portuaire, régime réglementaire et infrastructures de TI) entraînent une augmentation relativement plus importante des exportations que des importations. Les nouveaux États membres de l'Union Européenne et les pays candidats à l'adhésion seraient en lieu de s'attendre à de grands progrès des échanges ainsi qu'à une amélioration de la balance des paiements. Les plus fortes augmentations des échanges en termes absolus, chiffrées à 49 milliards d'USD et à 62 milliards d'USD, seraient imputables à une amélioration de l'efficacité portuaire et des infrastructures de TI atteignant la moitié de la moyenne des pays de l'UE-15, et 70 % de ces augmentations découleraient de l'essor des exportations.

Les échanges ne progresseraient pas seulement dans les nouveaux États membres et les pays candidats, mais aussi dans les pays de l'UE-15, qui bénéficieraient des mesures unilatérales prises par les huit nouveaux États membres et les pays candidats à l'adhésion. Parmi les quatre facettes de la facilitation des échanges, l'amélioration des infrastructures de TI ferait croître le plus les échanges (l'accroissement serait supérieur à 4 milliards d'USD), chiffre qui dépasse l'augmentation à escompter d'une meilleure efficacité portuaire (voisine de 3 milliards d'USD). Les améliorations de la politique réglementaire et des régimes douaniers se solderaient par des progressions équivalentes des échanges, à savoir proches de 1.5 milliard d'USD pour chacun de ces domaines. Autrement dit, plus de 40 % de l'augmentation des échanges proviendraient de l'amélioration des infrastructures de TI et près de 30 % d'une plus grande efficacité portuaire.

* * *

Annexe 3

**CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE 133 :
LA (DÉ-)RÉGLEMENTATION DU SECTEUR DES TAXIS**

1. INTRODUCTION

Les 14 et 15 avril 2005, le Centre OCDE/CEMT de recherche sur les transports a tenu une Table ronde sur la (dé-)réglementation du secteur des taxis, dont l'idée avait été lancée lors de discussions avec le Groupe de direction sur le transport urbain durable. La réforme de la réglementation du secteur des taxis est l'une des préoccupations prioritaires à l'ordre du jour des municipalités et des ministres des Transports nationaux. La Table ronde a visé à répondre aux questions suivantes :

- Quelle est la logique qui sous-tend la réglementation du secteur des taxis ? Cette logique donne-t-elle une indication sur la forme et le degré appropriés de réglementation ?
- Ressort-il de l'expérience de la déréglementation du secteur des taxis des indications concernant les réformes réglementaires appropriées ?
- La déréglementation des taxis doit-elle être limitée vu le rôle joué dans le secteur des transports *publics* ?

Des documents de référence ont été fournis par Catherine Liston-Heyes concernant le contexte économique de la déréglementation du secteur des taxis, par Peter Bakker (Pays-Bas) sur l'expérience de son pays, par Sean Barrett (Irlande), par Dennis Cartier (Canada) et par Richard Darbéra (France) ainsi que par Jan-Terje Bekken qui a présenté une étude comparative d'expériences nationales.

La Table ronde a abouti aux principales conclusions suivantes :

- Les arguments en faveur de la réglementation de l'accès ont été surestimés dans le passé. Bon nombre de pays ont mis en œuvre une déréglementation de l'accès, qui a abouti à une baisse notable des temps d'attente. Il ressort des éléments d'informations disponibles que la déréglementation de l'accès gagne à être accompagnée d'autres mesures réglementaires. Une amélioration de la structure du marché des taxis est constatée si le marché n'est pas morcelé et les nouveaux véhicules appartiennent à des entreprises qui dépassent un certain seuil minimal.
- La réglementation des prix reste nécessaire pour éviter que la position de négociation du consommateur ne soit affaiblie en raison des coûts de recherche et de transfert. La déréglementation des prix n'a pas entraîné de réduction des prix sous l'effet d'une concurrence accrue. La déréglementation de l'accès engendrera une hausse du coût horaire de la course. Elle n'est en général efficace que lorsqu'elle est accompagnée d'une réforme des prix ou de subventions pour accroître l'accès au marché en vue de réduire les temps

d'attente. Le contrôle des prix, sous la forme par exemple de prix maximaux, peut s'avérer contreproductif en fonctionnant comme un instrument de coordination de la fixation des prix par les sociétés de taxi. Il existe des différences notables entre les marchés des taxis hélés dans la rue (en maraude) et des taxis réservés par central téléphonique. Moins le sous-secteur du marché des taxis hélés est développé et moins la réglementation des prix est importante.

- En cas d'entrées massives suite à une déréglementation de l'accès, une baisse de la qualité du service a en général été observée. Cela a entraîné une re-réglementation sous la forme de normes plus strictes pour la qualité du service. Il semble qu'il y ait un risque de capture de la réglementation car, dans certains pays, la réglementation de la qualité a fonctionné comme si une réglementation de l'accès était remise en place.
- Le soutien aux services de taxi spécialisés pour assurer le transport de groupes défavorisés peut occasionner un essor notable du secteur. Lorsqu'un rôle important a été accordé au secteur des taxis dans le cadre des transports publics, les besoins budgétaires ont cru de manière substantielle.

2. CONTEXTE ÉCONOMIQUE DE LA RÉGLEMENTATION DU SECTEUR DES TAXIS

Les travaux de la Table ronde ont débuté par un examen du contexte économique de la réglementation du secteur des taxis. Une première question fondamentale a consisté à se pencher sur la justification de la nécessité de la réglementation de la fourniture de services de taxi. Après tout, le marché des services de taxi compte de nombreux fournisseurs et de nombreux consommateurs, si bien qu'on pourrait s'attendre à ce qu'un marché concurrentiel voie le jour, dans le cadre duquel les services seraient fournis aux consommateurs aux prix les plus bas possibles. Cependant, certaines des conditions des marchés parfaits ne sont pas remplies sur les marchés des services de taxis. Pour qu'il y ait un marché parfaitement concurrentiel, il faudrait, par exemple, que les producteurs et les consommateurs disposent d'informations parfaites sur la quantité et la qualité des services échangés. L'entrée sur le marché ou la sortie ne devraient pas être associées à des coûts supérieurs, et le passage à un autre fournisseur devrait se faire à faible coût pour les consommateurs.

La question de savoir à quels écarts par rapport à un marché idéal il convient de s'intéresser dépend en tout premier lieu de la forme du marché des services de taxis. La plupart des analyses de l'économie du secteur des taxis prennent essentiellement en compte le marché de taxis hélés, en considérant implicitement que l'offre est dominée par de petits propriétaires-exploitants. Il ne s'agit toutefois pas de la seule forme de marché. Bon nombre de villes ou de quartiers comptent de nombreux propriétaires de taxi disposant de permis rattachés à des stations qui correspondent à une zone de desserte particulière. Ces formes de marché peuvent différer grandement du marché des taxis hélés pour ce qui est des questions de réglementation.

COÛTS DE RECHERCHE ET CONCURRENCE PAR LES PRIX

Analyse

Sur un marché de taxis en maraude, la nécessité de chercher un taxi peut être synonyme de coûts élevés. Les coûts de recherche consistent en des coûts temporels qui résultent de la recherche d'une première offre d'un fournisseur de service de taxi, et de l'attente d'une autre offre, en cas de refus de la précédente. En outre, à partir du moment où un taxi précis s'arrête pour répondre à la demande d'un client, le fournisseur de service se retrouve en situation de monopole local et peut pratiquer des tarifs bien supérieurs à ce qui correspondrait au niveau parfaitement concurrentiel. Étant donné que les coûts de transfert augmentent une fois que la course a débuté, l'exploitant de taxi ne peut pas annoncer un prix avant la fin du trajet. En résumé, les conditions techniques de la fourniture de services de taxi placent l'exploitant dans une position de négociation forte, susceptible de lui permettre de discriminer les consommateurs par les prix. Les tarifs ne sont alors pas liés aux coûts, d'où un écart entre ce que les consommateurs sont prêts à payer pour une course et les coûts associés à la fourniture du service. Ces problèmes sont particulièrement importants si les consommateurs disposent de peu d'information concernant le marché local, comme c'est le cas par exemple pour des touristes qui arrivent à l'aéroport d'une ville qu'ils ne connaissent pas.

Dans d'autres formes de marché, la position de négociation locale des exploitants de taxi est atténuée. C'est notamment le cas quand le marché n'est pas morcelé. Si les sociétés de taxis disposent d'une flotte assez importante de véhicules clairement reconnaissables, elles peuvent acquérir une réputation de bonne qualité de service et de tarification équitable. Dans une certaine mesure, le problème du monopole local des exploitants de taxis devient ensuite un problème d'organisation interne d'une société de taxis : des chauffeurs particuliers peuvent essayer de profiter de la réputation d'une société de taxis, en utilisant sa puissance sur le marché local au détriment des membres du personnel de la société.

De même, les stations de taxis et les systèmes de réservation téléphonique réduisent considérablement les coûts de recherche, des stations ou des centres d'appel différents pouvant desservir la même zone géographique. La recherche de prix peut donc être effectuée en appelant plusieurs sociétés de taxis et les coûts de recherche sont notablement moindres. Toutefois, il n'y a réduction des coûts de recherche que pour la période antérieure au trajet, le problème des coûts de transferts élevés une fois la course entamée restant entier pour le consommateur.

Réglementation

Ces arguments justifient l'intérêt pour le contrôle des prix. La réponse aux coûts de recherche et aux effets sur la structure du marché est généralement l'emploi de taximètres pour réglementer les prix. Si l'objectif du contrôle des prix se limite à réduire la puissance sur le marché résultant de l'existence de coûts de recherche et de transfert, le tarif réglementé est calculé à partir d'une

formule dépendant de la distance parcourue et du temps de déplacement, ainsi que d'un certain coût fixe. Il existe souvent un tarif minimal utilisé pour éviter les refus de prises en charge pour de petits trajets. Si des sociétés (importantes) mettent elles-mêmes en place des taximètres, les chauffeurs particuliers seront moins enclins à chercher à profiter de leur réputation. Les prix seront ensuite fixés avec l'objectif de maximiser le taux de rendement pour l'ensemble des chauffeurs. Dans une certaine mesure, les prix continueront à refléter des rentes de monopole, mais ils traduiront les différences de la demande locale, la concurrence entre des flottes rivales ainsi qu'avec d'autres modes.

Dans certains cas, les tarifs ne visent pas seulement à garantir un taux de rendement normal aux exploitants de taxis, mais ils prennent également en compte des objectifs sociaux plus larges, comme la réduction des embouteillages, les impératifs touristiques ou l'ambition de fournir un service universel, etc.

Chaque fois que des objectifs autres que l'efficacité de l'offre de services de taxi sont poursuivis, l'instrument d'imputation des frais au consommateur doit être comparé aux coûts de l'utilisation d'autres instruments. Lier d'autres objectifs que l'efficacité aux prescriptions en matière de prix conduit généralement à des pertes d'efficacité. Il semblerait également qu'une réglementation des prix qui chercherait à atteindre d'autres objectifs que l'efficacité augmente le pouvoir de négociation du secteur des taxis dans le processus *politique* en élargissant la base de la mobilisation d'intérêts particuliers pour soutenir des prix relativement élevés.

ACCÈS AU MARCHÉ

Analyse

La réglementation de l'accès est un autre domaine de réglementation du secteur des taxis. Dans bon nombre de villes, ou même de quartiers, le niveau des barrières à l'entrée sur le marché des taxis est un sujet controversé. Du point de vue conceptuel, certains arguments partiels laissent entendre que les barrières à l'entrée sont trop basses et certains estiment que l'accès est trop important. La question de savoir si l'accès doit être réglementé est une question empirique.

L'argument en faveur d'une réglementation de l'accès est fondé sur l'idée plus générale que les coûts fixes, et par conséquent la baisse des coûts moyens avec la hausse de la demande, impliquent qu'il y ait une « capacité excédentaire » : les décisions de quitter le marché sont considérées comme étant déterminées par le fait que les coûts d'investissement sont irrécupérables. Une réduction du nombre de fournisseurs par réglementation de l'accès entraînerait une plus forte utilisation de la capacité et donc des coûts moindres par consommateur. Du point de vue théorique, cet argument est incomplet dans la mesure où il ne tient pas compte de l'occupation de fournisseurs particuliers et de l'augmentation consécutive des coûts de fourniture de services de taxis. Des études empiriques ont montré que le chauffeur de taxi à son compte supporte de faibles coûts fixes, et comme les véhicules peuvent être vendus sur

des marchés de l'occasion pour d'autres utilisations, les coûts irrécupérables sont en général minimales.

L'argument opposé en matière de réglementation de l'accès se place du côté du consommateur. L'argument en faveur d'une augmentation de l'accès part de l'idée que les consommateurs n'ont pas la possibilité de payer pour une réduction des délais d'attente. Une capacité excédentaire sous la forme de taxis vides est donc un service non négociable dans ce délai d'attente escompté d'un consommateur à une borne ou une station de taxis, qui à son tour accroît la demande pour tous les fournisseurs de services de taxis. Compte tenu de l'impossibilité de transformer les avantages présentés par la réduction des temps d'attente en recettes pour les fournisseurs de taxis, les services de taxis proposés sont insuffisants. Cet argument ne plaide donc pas en faveur d'une restriction de l'accès au marché des taxis mais penche même pour l'octroi de subventions publiques visant à développer l'offre.

Réglementation

L'analyse et la discussion ont montré que les arguments justifiant une restriction de l'accès au marché des taxis sont beaucoup plus faibles que ne le laisserait penser le niveau effectif de restrictions. La diminution des barrières à l'entrée sur le marché des taxis contribue à réduire les temps d'attente. Des temps d'attente réduits constituent un service social susceptible même d'appeler des subventions à l'entrée sur le marché. Toutefois, les avantages économiques d'un accès accru doivent être mis en balance avec les possibles effets négatifs de contributions négociées aux services de taxis, qui peuvent dépasser le niveau correspondant à un niveau d'offre de service optimal socialement. En tout cas, il semble qu'il y ait un consensus de plus en plus large sur le fait que l'accès aux marchés des taxis est trop restreint, au moins si cela n'est pas lié à un contrôle de la qualité.

RÉGLEMENTATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES DE TAXI

Analyse

Une autre demande de réglementation découle du fait que les usagers des taxis ne peuvent pas déterminer à l'avance la qualité du service offert. Un véhicule dangereux ou l'incompétence d'un chauffeur ne sont pas repérables a priori. En ce sens, un service de taxi constitue un « produit de confiance », dont les aspects de la qualité sont non observables. Certains de ces aspects de la qualité ne sont pas non plus observables *ex post*, comme par exemple les risques auxquels l'utilisateur a été exposé. Dans ce type de contexte de « biens de confiance », il est généralement efficace de réglementer directement les aspects de la qualité non observables.

Réglementation

L'examen entrepris par la Table ronde a confirmé le résultat de l'analyse selon lequel la réglementation de la qualité est un aspect sous-apprécié dans bon nombre de contextes

géographiques. Une difficulté majeure de la réglementation de la qualité tient au fait que la nécessité et la spécification opérationnelle dépendent de l'environnement technique. La connaissance de la topographie d'une ville par exemple est devenue moins essentielle pour la qualité du service de taxi avec les nouveaux systèmes de navigation électroniques. La discussion a clairement souligné l'importance de la distinction entre la réglementation de l'accès et celle de la qualité. L'objectif de la réglementation de la qualité doit être la protection du consommateur. Certaines réglementations de la qualité proposées pourraient fonctionner comme une réglementation de l'accès sans servir les intérêts des consommateurs.

EXPÉRIENCES EN MATIÈRE DE DÉRÉGLEMENTATION

De nombreux pays ont mis en œuvre une déréglementation du secteur des taxis. La Table ronde a examiné les expériences de l'Irlande, de la Nouvelle-Zélande, de la Suède, de la Norvège, des Pays-Bas, des États-Unis et du Canada. Conformément à l'analyse conceptuelle, la déréglementation a été la plus importante en matière d'accès. Les expériences nationales ont différé selon qu'elles comprenaient ou non une déréglementation des tarifs. Dans certains cas, la déréglementation de l'accès a été accompagnée d'une réglementation plus stricte de la qualité des services.

Réglementation de l'accès

Dans tous les cas où l'accès a été déréglementé, une hausse substantielle du nombre de chauffeurs et de véhicules a été constatée. La répartition régionale n'en a toutefois pas été homogène. La plus forte augmentation du nombre de véhicules a eu lieu à des endroits (aéroports, gares ferroviaires) où les temps d'attente étaient déjà assez courts. Les espoirs que la réglementation de l'accès entraîne une amélioration pour les zones rurales, notamment en Suède, ont été déçus.

L'Irlande a connu la croissance de l'offre la plus spectaculaire. Le nombre de taxis a triplé en moyenne dans les principales villes, témoignant des fortes restrictions qui pesaient sur l'accès avant la réforme. L'exemple irlandais montre également les conséquences potentiellement considérables pour les exploitants en place. Compte tenu du petit nombre de licences délivrées, le prix d'une licence avait augmenté de 2 500 % entre 1980 et 2000. Une licence à Dublin valait quatre fois plus cher qu'une licence à New York. La dépréciation massive des licences qui a suivi la réforme a suscité une controverse politique majeure. Les demandes de compensation de la perte de richesse ont initialement été rejetées au motif qu'une licence n'est pas un actif financier normal, qu'elle n'était pas acceptée comme réserve de richesse par le système bancaire et que, par conséquent, les recettes tirées de la vente de licences étaient des bénéfices exceptionnels. L'argument opposé précisait que la licence était l'équivalent du droit de propriété portant sur la fourniture de services de taxi sur un marché réservé. L'augmentation du prix de la licence au fil du temps était considérée comme le résultat de l'inaptitude des pouvoirs publics à procéder à la mise aux enchères correcte de la licence.

Les protestations politiques après l'augmentation massive de l'offre d'exploitants de taxis ont finalement abouti à une compensation des détenteurs de licences antérieures à la réforme, pour des dépenses globales de 12.6 millions EUR. Les compensations n'ont pas été calculées d'après une évaluation de la richesse des détenteurs de licence d'avant la réforme mais sur la mesure dans laquelle leur situation économique a été mise à mal, en tenant compte de paramètres tels que leur âge, l'absence de retraite, l'invalidité, etc.

En Nouvelle-Zélande, pour éviter que l'augmentation du nombre de licences résultant de la réforme n'entraîne une crise économique chez les exploitants de taxis, la déréglementation de l'accès a été conçue de façon à introduire un certain degré de concentration dans le secteur. Tous les exploitants de taxis ont dû s'affilier à une association fournissant des services 24 h/24 h, 7 jours sur 7, avec réservation par téléphone. Les nouvelles associations doivent en outre avoir au moins cinq véhicules.

Réglementation des prix

La baisse des prix des services de taxi attendue de la déréglementation de l'accès réalisée concomitamment au démantèlement des contrôles des prix en Suède ne s'est pas concrétisée. Avec l'augmentation parfois massive du nombre de concurrents, le nombre d'heures d'exploitation par véhicule a diminué. Étant donné qu'une partie importante des coûts des véhicules et des coûts salariaux sont fixes, les coûts par heure de services effectivement assurés ont grimpé. Cela signifie que la déréglementation de l'accès ne peut être efficace qu'avec un accompagnement des hausses des prix.

Pour limiter les hausses de prix et atteindre des objectifs d'augmentation de la part de marché des taxis comme moyen de transport public, les autorités des Pays-Bas ont fixé un seuil maximal qui semble avoir fonctionné comme un conseil de coordination pour les sociétés de taxi de telle sorte que la tarification s'est établie sur un prix du marché unique, identique au prix réglementé maximal. Aucun cas n'a été signalé où la concurrence des prix entre les sociétés de taxi après la réforme aurait entraîné une baisse du prix du marché.

Il existe des arguments forts en faveur de la poursuite d'une certaine forme de réglementation des prix. Ils se rapportent au faible pouvoir de négociation des consommateurs et à l'emprise des sociétés sur le marché lorsque les organes de réglementation essaient de limiter le nombre de sociétés pour diminuer les coûts de recherche des consommateurs. Un contrôle des prix important aura toutefois des effets négatifs sur les objectifs de déréglementation de l'accès. En Nouvelle-Zélande et en Norvège, les nouveaux venus doivent s'associer avec une centrale de réservation pour diminuer les coûts de recherche. La Suède a instauré des prescriptions strictes en matière d'informations sur les tarifs. Certains analystes sont en faveur d'un système dual combinant la libre fixation des tarifs pour les radio-taxis à la fixation de tarifs maximaux pour les autres taxis.

Réglementation de la qualité

D'une certaine manière, dans tous les pays qui ont entrepris une réforme, la déréglementation de l'accès a entraîné une amélioration de la qualité du service : les temps d'attente ont diminué suite à l'augmentation du nombre de taxis et de chauffeurs. Malgré cette plus grande attractivité générale, la part de marché des taxis dans le transport global de passagers n'a pas cru. Cela est dû à la hausse des prix résultant de l'augmentation des coûts en raison de l'élévation des temps d'attente des taxis ou des durées de trajet à vide. Pour que les deux objectifs de réduction des temps d'attente et d'augmentation de la part des taxis dans le transport de passagers soient atteints, il faut que des subventions soient accordées pour ouvrir le marché tout en renforçant les contrôles des prix.

Les travaux de la Table ronde ont notamment fait ressortir l'impression générale selon laquelle plus la réforme de l'accès accélérerait les entrées supplémentaires dans le secteur des taxis, plus les plaintes concernant la qualité du service se multipliaient, sur des points tels que les compétences des chauffeurs, les normes des véhicules et la sécurité. La baisse de la qualité de service suite à la déréglementation a été la raison la plus importante d'une reréglementation après la phase de déréglementation. L'Irlande, qui a connu l'une des réformes les plus radicales, a réinstauré un organe national de régulation du secteur des taxis, chargé de fixer des prescriptions concernant les aptitudes à la conduite, des connaissances locales globales, des normes pour les véhicules et même pour la tenue vestimentaire.

L'efficacité de la réglementation de la qualité ne peut être assurée que par un engagement fort en matière de contrôle de l'application. Plus les contrôles de la qualité sont mis en œuvre efficacement, plus cette réglementation limite l'accès avec pour effet d'accroître les temps d'attente pour les consommateurs. Dans certains cas, les contrôles de la qualité semblent être utilisés pour réintroduire implicitement des contrôles de l'accès. L'organe de régulation des taxis irlandais a pour mission « d'assurer la stabilité du secteur, de créer une structure appropriée efficace et d'établir des perspectives de carrières durables ». Pour atteindre ces objectifs, il fixe les droits de licence de manière autonome.

Obligations de service public du secteur des taxis

Les politiques du Québec ont été prises comme exemple de l'introduction et du soutien à des services s'adressant à des groupes cibles particuliers tels que la population des zones isolées, les personnes âgées ou handicapées, etc. L'accès aux taxis et autres services de transport public est en cours d'amélioration grâce à une Loi de l'Assemblée nationale modifiant la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et d'autres dispositions législatives de décembre 2004.

Le nombre d'utilisateurs de services spécialisés a explosé, passant de 4 300 en 1980 à environ 65 000 aujourd'hui. L'exemple du Québec laisse penser que le transport spécialisé pour des groupes

défavorisés nécessite un soutien franc avec des dépenses publiques. L'enveloppe budgétaire pour les transports spécialisés est passée de 1.65 millions CAD en 1980 à 56 millions CAD en 2004. En 2004, les personnes handicapées ont effectué 4.8 millions de trajets dans le pays, dont 43 % en taxis, qui ont pour cela obtenu des contrats d'une valeur de 18.5 millions CAD de la part des organismes de transport adapté.

Pour renforcer le rôle des taxis en tant que moyen de transport des personnes handicapées, le Québec a instauré un Programme de subventions à l'adaptation des taxis pour le transport des personnes se déplaçant en fauteuil roulant, doté de crédits annuels de 1.4 millions CAD, en vertu duquel 4 % du parc de taxis ont été adaptés pour en améliorer l'accessibilité pour les personnes se déplaçant en fauteuil roulant. Au fil des années, le nombre de véhicules adaptés a considérablement augmenté, si bien que les crédits affectés au programme risquent d'être insuffisants. L'exemple illustre la difficulté de programmes de soutiens publics à rester liés à la demande du groupe cible.

3. CONCLUSIONS

La Table ronde a abouti aux principales conclusions suivantes :

- Les arguments en faveur de la réglementation de l'accès ont été surestimés dans le passé. Bon nombre de pays ont mis en œuvre une déréglementation de l'accès, qui a abouti à une baisse notable des temps d'attente. Il ressort des éléments d'informations disponibles que la déréglementation de l'accès gagne à être accompagnée d'autres mesures réglementaires. Une amélioration de la structure du marché des taxis est constatée si le marché n'est pas morcelé et les nouveaux véhicules appartiennent à des entreprises qui dépassent un certain seuil minimal.
- La réglementation des prix reste nécessaire pour éviter que la position de négociation du consommateur ne soit affaiblie en raison des coûts de recherche et de transfert. La déréglementation des prix n'a pas entraîné de réduction des prix sous l'effet d'une concurrence accrue. La déréglementation de l'accès engendrera une hausse du coût horaire de la course. Elle n'est en général efficace que lorsqu'elle est accompagnée d'une réforme des prix ou de subventions pour accroître l'accès au marché en vue de réduire les temps d'attente. Le contrôle des prix, sous la forme par exemple de prix maximaux, peut s'avérer contreproductif en fonctionnant comme un instrument de coordination de la fixation des prix par les sociétés de taxi. Il existe des différences notables entre les marchés des taxis hélés dans la rue (en maraude) et des taxis réservés par central téléphonique. Moins le sous-secteur du marché des taxis hélés est développé et moins la réglementation des prix est importante.
- En cas d'entrées massives suite à une déréglementation de l'accès, une baisse de la qualité du service a en général été observée. Cela a entraîné une re-réglementation sous la forme de normes plus strictes pour la qualité du service. Il semble qu'il y ait un risque de capture de

la réglementation car, dans certains pays, la réglementation de la qualité a fonctionné comme si une réglementation de l'accès était remise en place.

- Le soutien aux services de taxi spécialisés pour assurer le transport de groupes défavorisés peut occasionner un essor notable du secteur. Lorsqu'un rôle important a été accordé au secteur des taxis dans le cadre des transports publics, les besoins budgétaires ont cru de manière substantielle.

* * *

Annexe 4

**CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE 134 :
L'EUROPE ET ASIE CENTRALE, COMMERCE DES SERVICES DE TRANSPORT,
ACCÈS AUX MARCHÉS ET FACILITATION DES ÉCHANGES**

1. INTRODUCTION

Le Centre conjoint de recherche CEMT/OCDE a organisé à Thessalonique (Grèce), les 12 et 13 mai 2005, une Table Ronde régionale sur le thème « Europe et Asie centrale, commerce des services de transport, accès aux marchés et facilitation des échanges ». Cette Table Ronde s'est inscrite dans la suite de travaux sur « Transport et commerce international » ou encore « Le temps et les transports » qui a abordé ce dernier aspect dans la perspective des transports de marchandises. La Table Ronde régionale a visé à tester une problématique générale 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 régionale.

**2. 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 du secteur 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 la clause 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 d'un processus plus global de libéralisation internationale. Plus un pays est important – ou plus des pays pris individuellement sont 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 bénéfices 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. Il est vraisemblable toutefois qu'un accord multilatéral négocié d'emblée apporte plus d'effets positifs notamment par la minimisation des coûts de transaction

Enfin, notons que les prestations de transport deviennent de plus en plus des activités logistiques et que la décomposition de ces activités pour négocier la libéralisation de chacun des aspects gêne considérablement le processus de libéralisation.

Une libéralisation des services de transport doit néanmoins 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 entre L'Europe et l'Asie est leur caractère imparfait vis-à-vis des exigences de base de marchés compétitifs.

3. 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, équivalent par exemple à une taxe de 170 pour cent en moyenne sur la valeur des biens dans le cas des USA. A l'intérieur de cette taxe, les transports représentent une taxe d'un peu plus de 20 pour cent, les barrières douanières de 95 pour cent et les coûts logistiques de distribution de 55 pour cent.

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 des biens. Les gains du commerce international seront donc 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. 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. En plus, 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.

4. LE CONSTAT D'UN SOUS-INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES

La Table Ronde a introduit ce point 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 car il ne faut pas oublier que les infrastructures favorisent aussi 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 montre 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 dont les bénéfices vont au-delà de la durée d'un mandat politique, tandis que les coûts sont directement imputables à l'homme politique qui en a pris la décision.

P. Demetriades dans son rapport introductif a montré que les investissements publics avaient tendance à avoir une rentabilité socioéconomique supérieure aux investissements réalisés par le secteur privé. Il a été estimé au cours de la Table Ronde régionale 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 systématiquement évalué *a posteriori* pour pouvoir pleinement être satisfaisant. La Table Ronde a clairement appelé à des recherches complémentaires sur ces questions.

5. 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 fortement voire 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 apparaître 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 qui tendent à dominer les marchés et les États-Unis par exemple demandent que l'on utilise une technologie qui leur est propre.

En admettant que tous les problèmes susmentionnés puissent être réglés 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. En fait, 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 pour parvenir à une situation optimale, échec de la coordination qui appelle des mesures de politique et d'ingénierie du transport.

6. 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, désormais, 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. Une telle question nécessite un approfondissement. 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.
