



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GENERALE

TD/B/CN.4/34
20 avril 1994

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT

Commission permanente du développement des secteurs de services :

Promotion de secteurs de services compétitifs dans les pays
en développement : TRANSPORTS MARITIMES

Deuxième session

Genève, 11 juillet 1994

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

PROMOTION DE SERVICES DE TRANSPORT MARITIME COMPETITIFS (EFFETS DE LA
LIBERALISATION PROGRESSIVE SUR LE DEVELOPPEMENT DES
SERVICES DE TRANSPORT MARITIME)

Libéralisation progressive et développement des services de
transport maritime dans les pays en développement

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Résumé et recommandations	i - vii	5
Introduction	viii - ix	7
I. <u>Aperçu historique</u>	1 - 8	8
A. Les origines du protectionnisme et de la réglementation dans les transports maritimes ces dernières décennies	4	8
B. Mesures protectionnistes et interventionnistes dans les transports maritimes	5 - 8	9
II. <u>Libéralisation et réforme de la politique des transports maritimes dans les années 80 et 90</u>	9 - 15	13
A. La motivation de la libéralisation	9 - 14	13
B. Exemples de réformes de la politique des transports maritimes dans les pays en développement	15	14
III. <u>Les effets de la libéralisation sur les services de transports maritimes</u>	16 - 52	17
A. Méthodologie	16 - 17	17
B. Effets escomptés et observés de la libéralisation	18 - 52	18
1. Effets sur la participation des pays en développement aux transports maritimes	18 - 30	18
2. Effets sur les taux de fret	31 - 34	22
3. Effets de la libéralisation sur le niveau et la qualité des services	35 - 37	25
4. Effets sur les chargeurs et organisations de chargeurs	38 - 40	28
5. Répercussions sur l'emploi	41	28
6. Répercussions sur la structure du marché	42 - 50	29
7. La nécessité de réglementer la concurrence et ses incidences sur le Code de conduite des conférences maritimes des Nations Unies	51 - 52	31
IV. <u>Autres aspects de la libéralisation</u>	53 - 63	32
A. Degré et rythme de la libéralisation	54 - 55	32
B. Bases juridiques de la libéralisation	56	33

TABLE DES MATIERES (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
C. Libéralisation unilatérale, bilatérale ou multilatérale	57 - 59	33
D. Ordonnancement des mesures de libéralisation	60	33
E. Arrangements transitoires	61 - 62	34
F. Le rôle des pouvoirs publics dans la libéralisation	63	34
V. <u>Difficultés expliquant le manque de compétitivité des fournisseurs de services de transport maritime des pays en développement</u>	64 - 73	36
A. Poursuite du protectionnisme	66	37
B. Pays de libre immatriculation	67	37
C. Evolution structurelle de trafic de ligne	68	37
D. Affiliation à d'autres entreprises et accès aux capitaux	69	38
E. Retard technologique	70	39
F. Excédents de capacité	71	39
G. Commercialisation et collaboration dans la trafic de vrac	72 - 73	39

Liste des tableaux

Tableau

1. Aides publiques aux transports maritimes et à la construction navale dans les années 60 et 70	10
2. Exemples de réformes des transports maritimes dans certains pays en développement	14
3. Pourcentage du trafic assuré par la Ceylon Shipping Corporation	20
4. Pourcentage du variation annuelle du tonnage des flottes de ligne de certains pays en développement, 1986-1992	21
5. Nombre de compagnies exploitant différentes liaisons, 1990-1993	27
6. Part de la marine marchande mondiale détenue par les pays en développement, selon le type de navires, diverses années	36

TABLE DES MATIERES (suite)

Liste des figures

<u>Figure</u>	<u>Page</u>
1. Taux de fret pour certains produits sur différentes liaisons régulières entre le Royaume-Uni et l'Afrique de l'Ouest au milieu de 1991 . . .	23
2. Evolution du taux de fret pour certains produits dans le trafic de ligne Europe-Brésil, 1988-1993	24
3. Nombre de voyages de navires de lignes et tonnes de fret par voyage dans les ports de Sri Lanka 1980-1992	26
4. Taux de croissance de la flotte de certains pays en développement qui ont assoupli les conditions d'immatriculation et des autres pays en développement, 1986-1992	38

RESUME ET RECOMMANDATIONS

i) Depuis la fin des années 80, de nombreux pays en développement ont adopté ou envisagent d'adopter des politiques favorisant la libéralisation des transports maritimes, la privatisation ou l'assujettissement à des règles de gestion commerciales des entreprises d'Etat, ou l'encouragement de la participation du secteur privé et de la concurrence entre compagnies maritimes tant nationales qu'étrangères. Les chargeurs en particulier ont exercé des pressions croissantes en faveur de ces politiques, dans l'espoir que cela abaisserait le coût du fret et des affrètements et leur permettrait de choisir plus librement leurs transporteurs.

ii) Les effets de ces nouvelles politiques sur les compagnies maritimes sont très variables et dépendent du degré auquel les compagnies sont capables d'offrir des services viables à des conditions commerciales et d'être concurrentielles sans la protection qu'offrent les restrictions à l'accès au marché et les parts de cargaisons réservées. La libéralisation a stimulé la croissance des compagnies maritimes dans certains pays, mais il est clair qu'elle pourrait avoir des effets négatifs sur les résultats d'un grand nombre de compagnies. Les plus vulnérables sont celles qui ont constitué une importante flotte à l'abri d'une politique nationale très protectionniste.

iii) Le succès commercial des compagnies maritimes dans un environnement libéralisé dépend de facteurs tels que la qualité de la gestion et du personnel à terre. Il suppose aussi la possibilité d'obtenir des capitaux pour financer la modernisation des flottes. De plus, il reste apparemment énormément à faire pour que les compagnies deviennent plus attentives aux besoins du marché et abandonnent leurs comportements de service public.

iv) Bien qu'on puisse s'attendre à ce que la libéralisation réduise les taux de fret, du moins initialement, à plus long terme ces taux pourraient remonter si la concurrence élimine certaines compagnies et ne laisse que quelques survivants ou si les compagnies décident de coopérer en matière de fixation des prix ou des capacités. Il faut donc préserver des mécanismes de consultation entre les compagnies et les chargeurs.

v) Dans certains cas, la libéralisation suppose que les pouvoirs publics cèdent leurs intérêts ou cessent de contrôler les conseils de chargeurs et autres organismes similaires. Comme ces organismes ont souvent été financés par des recettes publiques ou par des droits prélevés sur les expéditions, il faudra les restructurer ou créer de nouveaux conseils de chargeurs, financièrement viables et capables de fournir aux utilisateurs les services dont ils ont besoin. Cela pourrait nécessiter une aide extérieure.

vi) La libéralisation ne doit pas être entreprise sans mesures d'accompagnement. Il faut mettre en oeuvre une politique de la concurrence afin d'éviter que la concurrence et des autres avantages résultants de la libéralisation ne soient érodés par d'éventuelles collusions entre compagnies.

vii) Au niveau national, il faut tenir compte, dans le programme de libéralisation, de certains aspects particuliers de la formulation et la mise en oeuvre des mesures, et notamment du degré et du rythme de la libéralisation. Il faut déterminer les différentes mesures à prendre et leur ordre, décider s'il convient de préserver temporairement un certain protectionnisme pendant la période de transition devant aboutir à une libéralisation complète et définir

quelles sont les mesures que doivent prendre les gouvernements pour appuyer le programme de libéralisation. Il est recommandé que, dans ses travaux futurs, le Comité précise ces aspects pour permettre aux pays en développement d'élaborer des programmes de libéralisation efficaces.

INTRODUCTION

viii) Le présent rapport a été établi dans le cadre du programme du travail sur les transports maritimes, les ports et le transport multimodal, adopté par le Comité permanent du développement des activités de services : favoriser la compétitivité des secteurs des services dans les pays en développement - transports maritimes, à sa première session. Dans le but d'encourager la mise en place de services de transports maritimes compétitifs, le Comité a décidé, entre autres choses, d'évaluer les effets de la libéralisation progressive sur le développement des services de transports maritimes et d'examiner les difficultés rencontrées par les entreprises des pays en développement s'agissant de fournir des services de transports maritimes compétitifs.

ix) Le rapport rappelle les raisons pour lesquelles le protectionnisme et la réglementation étaient généralisés avant les années 80 et la motivation des réformes de la politique des transports maritimes et notamment de leur libéralisation dans les années 80 et 90. Il donne quelques exemples de réformes de la politique des transports maritimes dans des pays en développement et examine les effets qu'elles pourraient avoir. Il met en évidence plusieurs questions qu'il faut prendre en considération dans la formulation d'un programme de libéralisation des transports maritimes. Enfin, il décrit les obstacles que doivent surmonter les fournisseurs de services des pays en développements pour offrir des transports maritimes compétitifs. Il vise à fournir aux gouvernements et à d'autres institutions une base pour leur permettre de prendre des décisions appropriées en ce qui concerne la formulation et la mise en oeuvre d'une politique de libéralisation. Les mesures de libéralisation des transports maritimes adoptées par un grand nombre de pays en développement sont relativement récentes et c'est pourquoi les conclusions qu'on peut en tirer ne sont qu'indicatives¹. De plus, même si l'opinion générale est que la libéralisation est bénéfique, les avantages qu'on peut en escompter ne sont pas garantis et il faut absolument que les pays soient pleinement informés des avantages comme des coûts potentiels avant de se lancer dans la libéralisation.

1 Certains pays, comme le Chili, ont déjà une longue expérience de la libéralisation. Toutefois, en raison de sa situation géographique, il a eu tendance à être protégé contre la concurrence, notamment celle des exploitants de ports intermédiaires. En outre, pendant de nombreuses années ses compagnies ont continué de bénéficier des systèmes de parts de cargaisons réservées, mis en place par ses partenaires commerciaux régionaux.

Chapitre I

APERCU HISTORIQUE

1. La fin des années 80 et le début des années 90 ont été marqués par un grand mouvement de libéralisation dans toutes les parties du monde et dans tous les secteurs de l'économie. Ce mouvement a touché, à des degrés variables, presque tous les pays en développement. La réforme de certains secteurs comme celui des transports maritimes a été étroitement liée à une réforme de la politique économique générale. Globalement, la libéralisation a comporté un assouplissement des régimes d'importation et de change, une rationalisation des structures tarifaires et une réduction ou une élimination de l'intervention de l'Etat dans les entreprises. En outre, les gouvernements ont entrepris des réformes budgétaires, notamment en réduisant les subventions, et encouragé l'investissement étranger privé et, de façon générale, le développement du rôle du secteur privé.

2. Dans le secteur des transports maritimes, la réforme a notamment consisté à éliminer ou à réduire les subventions à la construction navale ou aux compagnies maritimes, à privatiser ou à gérer selon les critères commerciaux les entreprises appartenant à l'Etat et à abolir les régimes de parts de cargaisons réservées, d'agrément des exploitants de lignes et autres réglementations². Il y a eu parfois aussi d'autres mesures visant à accroître la concurrence, comme l'ouverture à l'investissement étranger, l'introduction de critères commerciaux dans la gestion des compagnies maritimes, avec des méthodes telles que le franchisage, les appels d'offres, etc., et l'encouragement d'une plus grande souplesse commerciale en matière de capacités, de fixation des prix et de desserte de nouvelles liaisons.

3. Le présent rapport ne traite pas du trafic de cabotage et des règlements y relatifs appliqués par de nombreux pays. Il n'examine pas non plus les ports et les services de transport intérieur liés au transport multimodal, car ceux-ci feront peut-être l'objet d'autres rapports du secrétariat de la CNUCED. De plus, même si le protectionnisme sévit aussi bien dans le trafic de vrac que dans le trafic de ligne, notre analyse met l'accent sur le trafic de ligne. Cela est dû en grande partie au fait qu'il est plus facile d'obtenir des informations fiables sur les effets de la libéralisation dans différents pays pour le trafic de ligne que pour le vrac. Néanmoins, il convient de souligner qu'en général la libéralisation aura sur les services de transport de vrac des effets très similaires à ceux qu'elle aura sur le trafic de ligne.

A. Les origines du protectionnisme et de la réglementation dans les transports maritimes ces dernières décennies

4. Pour mettre en perspective l'évolution de la libéralisation des transports maritimes, nous évoquerons brièvement l'origine des politiques adoptées dans différents pays et en particulier les pays en développement. Depuis les années 50 jusqu'au début des années 70, le protectionnisme et les interventions étatiques, sous forme de propriété publique, de réglementation et de planification économique, ont eu tendance à dominer la plupart des secteurs de l'économie, y compris les transports maritimes, dans les pays en développement. Cela a été attribué à divers facteurs et notamment les suivants :

2 La libéralisation peut impliquer une modification de la réglementation, mais elle n'implique pas nécessairement une suppression complète des règlements ou des règles concernant la concurrence.

a) Après l'indépendance, de nombreux pays en développement recherchaient des stratégies permettant d'accélérer la croissance économique et d'établir une stabilité sociale et politique. Les nouvelles théories politiques de l'économie du développement mettaient l'accent sur les dysfonctionnements du marché, l'importance des externalités et les possibilités de stimuler la croissance économique grâce à des interventions publiques sous forme de production directe de biens et services et de réglementation de l'entreprise privée. Les théories économiques traditionnelles, qui mettaient l'accent sur l'avantage comparatif et l'allocation efficiente des ressources, étaient couramment critiquées et on leur reprochait d'être "statiques" et de ne pas répondre aux besoins du développement économique;

b) Dans la plupart des pays en développement, en l'absence de capitaux privés suffisants pour financer des grands investissements, les gouvernements étaient les institutions les mieux placées pour mobiliser les ressources nécessaires pour ces investissements. Outre l'investissement, les gouvernements faisaient largement appel à la réglementation et à diverses formes d'aides pour protéger des industries "naissantes" qui devaient faire face à la concurrence d'industries bien implantées dans les pays industrialisés.

B. Mesures protectionnistes et interventionnistes dans les transports maritimes

5. On trouvera au tableau 1 des exemples de mesures protectionnistes et d'autres interventions étatiques dans les transports maritimes en vigueur dans différents pays, développés ou en développement, dans les années 60 et 70. Il est évident que les gouvernements ont utilisé un éventail assez large d'instruments pour réglementer et influencer la propriété et l'exploitation des navires ainsi que la construction navale. Outre les mesures énumérées dans ce tableau, de nombreux pays ont créé des compagnies maritimes d'Etat ou institué des mesures de supervision telles que des régimes d'autorisation pour les investissements, d'agrément pour l'exploitation de certaines lignes, des restrictions à l'importation des navires, etc.

6. Même si la liste du tableau 1 ne contient qu'un petit nombre de pays en développement, beaucoup d'autres employaient aussi diverses mesures protectionnistes. En Amérique latine, la plupart des pays avaient des régimes de réservations dans le cadre desquels jusqu'à 50 % des cargaisons étaient réservés aux navires battant pavillon national. Dans d'autres cas, certaines marchandises devaient être transportées exclusivement par des navires battant pavillon national. Dans certains pays de la région, cette politique a été mise en oeuvre au moyen d'accords bilatéraux de commerce et de transports maritimes conclus avec leurs partenaires commerciaux, ainsi qu'aux moyen d'accords de pool dans lesquels seuls certains membres d'une conférence étaient admis. Certains pays ont aussi utilisé des systèmes de parts de cargaisons réservés pour développer leur construction navale, qui en outre était soutenue par des subventions. Grâce à ces mesures, un certain nombre de pays de la région, notamment, l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Pérou, ont réussi à accroître très sensiblement leur flotte nationale.

Tableau 1

Aides publiques aux transports maritimes et à la construction navale
dans les années 60 et 70

A. Aides aux transports maritimes

	Systèmes de préférences pour les cargaisons	Subventions d'exploitation	Bonifications d'intérêts	Garantie officielle des prêts	Subventions à la construction navale	Allégements fiscaux pour investissements	Restrictions au cabotage
Argentine	X	X		X	X		X
Australie		X			X	X	X
Belgique			X	X		X	
Brésil	X	X	X		X		X
Canada						X	X
Chili	X	X				X	X
Colombie	X					X	X
Danemark			X			X	X
Equateur	X						X
Finlande			X	X		X	X
France	X		X				
Allemagne				X	X	X	X
Grèce			X	X		X	X
Inde	X					X	X
Indonésie	X						X
Irlande					X	X	
Israël							
Italie							X
Japon						X	X
Rép. de Corée	X	X		X			
Malaisie	X					X	X
Mexique	X	X		X		X	X
Pays-Bas				X	X	X	
Norvège				X		X	
Pakistan	X				X	X	X
Pérou	X	X		X	X	X	X
Philippines	X		X	X		X	X
Portugal		X		X			
Singapour			X				
Afrique du Sud			X	X	X		
Espagne	X		X		X		X
Suède						X	X
Turquie	X		X				X
Royaume-Uni							
Etats-Unis	X	X		X		X	
Uruguay	X					X	
Venezuela	X						X

B. Aide à la construction navale

	Subventions directes	Crédits à l'exportation	Subventions intérieures	Avantages fiscaux	Importations en franchise de douane	Autres
Argentine	X					
Australie					X	
Belgique		X	X		X	
Brésil		X			X	
Canada		X			X	X
Chili					X	
Colombie						
Danemark		X	X		X	X
Equateur						
Finlande		X	X		X	
France	X	X	X			
Allemagne		X	X		X	X
Grèce			X			
Inde	X					
Indonésie					X	
Irlande				X		
Israël				X	X	
Italie	X	X	X	X	X	X
Japon	X	X	X		X	X
Rep. de Corée		X	X	X	X	
Malaisie						
Mexique	X					
Pays-Bas	X	X	X		X	X
Norvège		X	X	X		X
Pakistan						
Pérou						X
Philippines	X				X	X
Portugal						
Singapour			1			
Afrique du Sud						
Espagne	X	X	X	X		X
Suède	X	X	X		X	
Turquie						
Royaume-Uni	X	X	X	X	X	
Etats-Unis	X		X			
Uruguay					X	
Venezuela						

Source : "Déséquilibre entre l'offre et la demande dans les transports maritimes mondiaux : rapport complémentaire", rapport du secrétariat de la CNUCED (TD/B/C.4/312).

7. En Afrique, les pays de l'ouest et du centre du continent ont eu une politique clairement définie visant à accroître leur rôle dans les transports maritimes, principalement sous les auspices de la Conférence ministérielle des Etats de l'Afrique de l'ouest et du centre sur les transports maritimes. A la fin des années 70, de nombreux pays de cette sous-région avaient créé des compagnies maritimes nationales et avaient appuyé cette initiative en généralisant des mesures de réservation de cargaisons. Ces mesures étaient mises en oeuvre par l'intermédiaire de conseils de chargeurs ou de bureaux de répartition des cargaisons qui relevaient du gouvernement. Ces pays, fondant leur politique en grande partie sur le Code de conduite des Nations Unies, s'efforcent de réserver 80 % du trafic de ligne aux compagnies nationales des pays tête de ligne, ne laissant que 20 % à des compagnies de pays tiers. Dans certains cas, l'application de cette politique impliquait une sorte de collusion entre conseils de chargeurs et transporteurs membres des conférences, puisque les conseils étaient financés par des redevances qu'ils imposaient aux chargeurs, tandis que les transporteurs bénéficiaient de la protection qui leur garantissait un marché d'où les concurrents étaient quasiment exclus.

8. Comme en Amérique latine et en Afrique, certains pays d'Asie ont institué des mesures protectionnistes. Ainsi, à Sri Lanka, tout au long des années 70 et 80, le gouvernement a utilisé le Bureau central du fret (BCF) pour donner la priorité à la compagnie maritime nationale dans le transport de cargaisons à l'exportation. Toutefois, ce bureau ne se contentait pas de répartir les cargaisons entre les transporteurs; il intervenait dans la fixation des dates des voyages, négociait les taux de fret avec les conférences et traitait les problèmes liés à la qualité et à la quantité des services offerts dans le trafic de ligne. D'autres pays d'Asie ont aussi pris des mesures protectionnistes; ainsi, la Malaisie, l'Indonésie, les Philippines et la République de Corée ont institué des mécanismes réservant une proportion variable des cargaisons. D'autres pays, comme l'Inde et la République de Corée, ont aussi versé des subventions pour aider les transports maritimes et la construction navale.

Chapitre II

LIBERALISATION ET REFORME DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS MARITIMES DANS LES ANNEES 80 ET 90

A. La motivation de la libéralisation

9. Les tendances à la libéralisation des transports maritimes ont pour la plupart résulté de réformes macro-économiques. Jusqu'au début des années 70, les pays en développement avaient généralement eu une croissance économique satisfaisante et n'avaient donc pas remis en question leurs politiques. La tendance générale à la libéralisation observée dans les années 80 et 90 a été suscitée en grande partie par de mauvais résultats économiques - notamment déficits budgétaires, endettement extérieur élevé et forte inflation. Les bons résultats obtenus par certains pays en développement qui avaient adopté plus tôt des politiques économiques libérales et tournées vers l'extérieur ont donc été considérés comme une preuve de l'efficacité de la libéralisation. C'est pourquoi certains responsables ont envisagé des réformes économiques et notamment la libéralisation comme un moyen de surmonter les difficultés économiques du moment.

10. Des pressions internes et externes ont aussi encouragé les réformes économiques dans les pays en développement. Ces pressions ont été exercées en particulier par les créanciers extérieurs et notamment le Fonds monétaire international et la Banque mondiale qui ont subordonné l'octroi de prêts à l'adoption de mesures de libéralisation et de réformes structurelles.

11. Les nouvelles théories de l'organisation industrielle, notamment en ce qui concerne l'utilité de la concurrence extérieure, ont apporté un argument additionnel en faveur de la libéralisation. En particulier, selon la théorie des marchés contestables, en l'absence de coûts fixes importants et de barrières à l'entrée, l'existence d'une concurrence potentielle exerce une influence sur le fonctionnement du marché ou sur le comportement des entreprises qui entraîne une optimisation du niveau des prix et l'élimination de pratiques anti-concurrentielles. En tel cas, la nécessité d'une régulation publique est fortement réduite. En ce qui concerne les transports maritimes, certains observateurs soutiennent que le marché des services de ligne est en grande partie contestable et qu'il peut donc être efficient et débarrassé des pratiques anti-concurrentielles sans qu'une forte intervention régulatrice des pouvoirs publics soit nécessaire.

12. Dans le cas particulier du trafic de ligne, on a imputé au protectionnisme la création de distorsions ou d'inefficiences dans l'offre de services. Par exemple, on a relevé que les systèmes de parts de cargaisons réservées et autres réglementations restreignent l'offre de services aux chargeurs, ce qui entrave les échanges commerciaux. La protection accordée à certaines compagnies maritimes nationales leur a permis de conserver des services peu efficaces pour lesquels elles demandaient des taux de fret élevés et injustifiés. Dans ces conditions, en outre, les compagnies maritimes n'étaient guère incitées à adopter des innovations technologiques et autres. Ces facteurs ont alourdi les coûts d'exploitation, contribuant aux mauvais résultats financiers de compagnies et nécessitant un subventionnement permanent. En fait, malgré la protection dont elles bénéficiaient, certaines compagnies maritimes n'ont pas su offrir des services de qualité suffisante, ce qui a aussi contribué à leur déficit chronique.

13. De nombreux gouvernements se sont rendu compte qu'il n'était pas possible de soutenir indéfiniment une flotte nationale par des aides publiques. En outre, dans le cadre des programmes d'ajustement économique, les créanciers extérieurs ont vu dans la libéralisation des transports maritimes un moyen de réduire les dépenses publiques, d'abaisser les taux de fret et d'améliorer l'efficacité des services de transports maritimes, ce qui devrait contribuer à stimuler le commerce international et la croissance économique.

14. Les politiques adoptées en matière de transports maritimes par les pays développés à économie de marché peuvent aussi avoir beaucoup contribué à encourager la libéralisation des transports maritimes dans les pays en développement. En particulier, l'application de certains règlements relevant de la politique commune des transports maritimes de l'Union européenne paraît avoir encouragé certains pays en développement à reconsidérer leur politique de transport maritime.

B. Exemples de réformes de la politique des transports maritimes dans les pays en développement

15. Le tableau 2 résume quelques exemples de réformes des transports maritimes mises en oeuvre ou proposées dans des pays en développement ces dernières années. Les renseignements proviennent des réponses à un questionnaire que le secrétariat de la CNUCED a envoyé aux gouvernements pour leur demander notamment des informations sur les réformes déjà introduites ou en cours visant à libéraliser ce secteur. D'autres informations proviennent de diverses publications. En raison des modifications apportées ici ou là à certaines des mesures adoptées par les gouvernements, il convient de considérer les exemples donnés dans ce tableau comme une indication de l'orientation générale plutôt que comme une description précise des politiques.

Tableau 2

Exemples de réformes des transports maritimes dans certains pays en développement

Groupe andin (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela) :

Par la décision 288 du 21 mars 1991 ("Liberté d'accès aux cargaisons transportées par mer dans la sous-région"), le Groupe a adopté une politique visant à réduire les restrictions à l'accès aux cargaisons maritimes. Il a institué la liberté d'accès aux cargaisons transportées à l'intérieur de la sous-région sur des navires détenus, affrétés ou exploités par des compagnies maritimes des pays membres et des pays tiers. En outre, il a amené les Etats membres à modifier leur régime national pour abolir les restrictions existantes en ce qui concerne l'affrètement de navires par les armateurs des pays membres, la répartition des dessertes dans la sous-région et les mécanismes de fixation ou d'approbation des taux de fret par les autorités compétentes, qui devaient être remplacé par un simple enregistrement des barèmes de fret. Toutefois, cette décision prévoyait des mesures transitoires au niveau sous-régional, en vertu desquelles les pays membres étaient autorisés à établir des restrictions commerciales et des exclusions ou des systèmes de parts de cargaisons réservées, ou à prendre toute autre mesure qu'ils jugeaient nécessaire concernant les compagnies ou navires de pays non membres appliquant des mesures restrictives ou discriminatoires à l'égard des navires détenus, affrétés ou exploités par les compagnies maritimes des Etats membres. La décision 314 du 4 février 1992 ("Liberté d'accès aux cargaisons transportées par mer pour le développement de la marine marchande du Groupe andin"), a assoupli les restrictions visant la participation de capitaux étrangers à des compagnies maritimes nationales pour permettre un accroissement des investissements étrangers.

Brésil :

En août 1990, le Décret 666 a été modifié pour exempter les exportations de café, coton, et cacao du système de parts de cargaisons réservées. En janvier 1991, le gouvernement a promulgué le règlement ("portaria") No. 07/91, disposant entre autres choses que : a) les navires brésiliens sont libres de transporter toute marchandise générale et marchandise en vrac liquide ou sèche; b) les navires brésiliens peuvent être utilisés sur tout itinéraire choisi par la compagnie maritime elle-même, mais les modifications ou adjonctions de nouvelles dessertes doivent être communiquées aux autorités; c) la réservation de cargaisons à des navires battant pavillon brésilien et la formation de pools sont abolies; d) les armateurs brésiliens sont libres d'affréter des navires étrangers à condition qu'aucun navire immatriculé au Brésil ne soit disponible. Cependant, le Décret 666, qui généralise le système de parts de cargaisons réservées au Brésil, n'a pas été aboli.

Sri Lanka :

En vertu d'une directive gouvernementale de décembre 1989, la politique maritime de Sri Lanka a été libéralisée à compter du 1 janvier 1990. Cette nouvelle politique se caractérise notamment par les éléments suivants : a) les compagnies maritimes sont libres de se faire concurrence et de charger des cargaisons à l'exportation sous réserve d'être enregistrées auprès du Bureau central du fret; b) les exportateurs ont toute liberté de choix parmi les compagnies maritimes enregistrées; c) les taux de fret sont déterminés par les forces du marché et non par la réglementation; d) le droit exclusif de répartition des cargaisons du Bureau central du fret a été supprimé. Les fonctions du Bureau central du fret ont été remaniées : désormais, il est chargé de rassembler et de diffuser des données sur les transports maritimes et de jouer le rôle d'un médiateur impartial entre chargeurs et compagnies maritimes en ce qui concerne les taux de fret, les surtaxes, les abus, les doubles réservations, etc.

Inde :

A) 1991/92 - Elargissement du rôle du secteur privé dans les transports maritimes grâce à un système d'approbation automatique pour l'acquisition de navires par des compagnies maritimes privées.
B) Autorisation de l'affrètement coque nue.
C) Suppression de l'agrément pour les compagnies maritimes indiennes souhaitant exploiter un service de ligne sur certaines dessertes.
D) Autorisation automatique pour la vente de navires.
E) Liberté accordée aux armateurs de fréter leurs navires sans autorisation gouvernementale.
F) Autorisation, pour des non résidents de nationalité ou d'origine indienne et des personnes morales étrangères dont les capitaux sont détenus à plus de 60 % par des Indiens non résidents, de détenir jusqu'à 100 % des fonds propres d'une compagnie maritime indienne et d'en rapatrier intégralement les bénéfices.
G) Autorisation d'immatriculer un navire sous pavillon étranger pour emprunter à l'étranger ou pour l'hypothéquer.
H) Réduction de la proportion des cargaisons dépendant de l'Etat offertes en priorité à des compagnies maritimes indiennes.

République de Corée :

A) Elimination progressive des systèmes parts de cargaisons réservées à des navires battant pavillon de la République de Corée. Il existe actuellement deux systèmes de réservation. Le premier est un système de dérogation qui s'applique au trafic de ligne sur des liaisons de courte distance et il doit être supprimé en janvier 1995. Le second est le système des importations désignées qui concerne le pétrole brut, les minerais, les matières premières pour la production d'engrais, les céréales, le charbon, les matières premières pour la pétrochimie, le charbon, les gaz liquéfiés, les cargaisons réfrigérés, les produits faisant l'objet de marchés publics et les exportations de ciment et de produits sidérurgiques. Ce système doit être éliminé d'ici 2001.
B) Suppression en 1993 des restrictions visant les investissements étrangers dans des activités liées aux transports maritimes telles que le transit.
C) Elimination progressive du système de licences qui oblige les compagnies maritimes à n'exploiter que les liaisons ou secteurs pour lesquels elles ont une licence.

Indonésie :

Le décret 4/1985 a supprimé le mécanisme en vertu duquel les transporteurs étrangers souhaitant faire relâche dans un port indonésien devaient désigner un agent indonésien et obtenir un permis d'agent général. Ces permis étaient valables pour un seul voyage et servaient à protéger les navires battant pavillon indonésien et à encourager les services directs (plutôt que le transbordement) vers un certain nombre de ports indonésiens. L'abolition de ce système permet aux transporteurs indonésiens et étrangers d'exploiter librement toute liaison internationale, à n'importe quelle fréquence, en utilisant le port indonésien de leur choix.

Chapitre III

LES EFFETS DE LA LIBERALISATION SUR LES SERVICES DE TRANSPORTS MARITIMES

A. Méthodologie

16. Pour évaluer les effets de la libéralisation, il faut partir de ses objectifs. Comme on l'a déjà fait observer, la principale motivation des réformes et de la libéralisation était d'améliorer l'efficacité de la production et de l'exploitation, de réduire les taux de fret et de lutter contre les autres effets négatifs du protectionnisme et de l'interventionnisme. C'est pourquoi, pour faire une telle évaluation, il faudrait examiner des facteurs tels que l'évolution des taux de fret et du niveau et de la qualité des services. Mais il faut aussi examiner d'autres aspects qui intéressent les décideurs, tels que l'évolution du rôle des pays en développement dans l'armement et l'exploitation de navires, les transformations des structures du marché et leurs répercussions sur le rôle d'institutions telles que les organisations de chargeurs, ainsi que l'évolution du rôle des instruments de réglementation³.

17. Nous essaierons dans le présent rapport de prédire les effets de diverses mesures de libéralisation. Ces mesures, définies plus haut, sont notamment la suppression ou la réduction des subventions publiques, la privatisation des entreprises publiques de transports maritimes, la suppression ou la réduction des parts de cargaisons réservées et des régimes restrictifs d'autorisation d'exploitation, l'encouragement général de la concurrence et l'application de critères commerciaux à la gestion des entreprises de transports maritimes, ainsi que l'ouverture à des investisseurs étrangers. Sur la base des données disponibles, nous analyserons quelles sont les effets que de telles mesures devraient entraîner sur les différentes variables mentionnées plus haut : taux de fret, niveau de services⁴, etc. Cependant, l'évaluation des effets de la libéralisation des transports maritimes ne peut être qu'en grande partie préliminaire car les grandes initiatives de réforme dans ce secteur ne datent que de quelques années et certaines n'ont pas encore été entièrement mise en oeuvre. En outre, les modifications observées ne peuvent être attribuées uniquement aux mesures de libéralisation. C'est pourquoi, dans certains cas, nous examinerons l'influence éventuelle d'autres facteurs pour mieux évaluer l'effet global de la libéralisation. Enfin, il faut souligner que la nature et l'ampleur des effets de la libéralisation seront variables selon l'intensité des mesures adoptées, l'environnement économique du pays et d'autres facteurs externes.

3 Dans l'idéal, il faudrait aussi évaluer d'autres facteurs caractérisant les secteurs de services protégés, tels que la lenteur du progrès et de l'innovation technique, la mauvaise qualité de la gestion, etc. Toutefois, cela est difficile en raison du manque de données.

4 On trouve occasionnellement dans la presse spécialisée des exemples d'effets de la libéralisation sur certaines liaisons, mais cela ne donne pas un tableau général ou cohérent.

B. Effets escomptés et observés de la libéralisation

1. Effets sur la participation des pays en développement aux transports maritimes

18. La plupart des mesures de libéralisation mentionnées plus haut devraient avoir des effets sur la participation des pays en développement aux activités d'armement et d'exploitation. L'assouplissement des mesures de réservation de cargaisons devrait forcer les transporteurs qui bénéficiaient auparavant de cargaisons réservées à se battre sur le marché. En particulier, là où des compagnies maritimes ont été créées et maintenues en grande partie grâce à la protection offerte par les parts de cargaisons réservées, il est très probable que, du moins dans les premiers temps de la libéralisation, elles auront beaucoup de peine à soutenir la concurrence, ce qui devrait peser sur leurs résultats et leurs parts de marché.

19. La suppression des subventions et autres aides aux transports maritimes devrait avoir des effets similaires sur la participation des pays en développement. Dans le passé, les compagnies maritimes de beaucoup de pays en développement ont compté sur des aides publiques tant pour acheter que pour exploiter leurs navires. Vu la faiblesse des taux de fret, la rentabilité restera mauvaise, et les compagnies maritimes ne feront probablement pas suffisamment de bénéfices pour assurer leur autofinancement. En l'absence de subventions publiques, elles devront donc trouver d'autres sources de financement, par exemple en faisant appel au marché des capitaux, en contractant des emprunts auprès des banques commerciales internationales, en utilisant les crédits à l'exportation offerts par des gouvernements étrangers, etc. Toutefois, dans la plupart des pays en développement, le marché des capitaux est embryonnaire et ne joue généralement qu'un rôle minime dans le financement des achats de navires. De même, les grandes banques commerciales internationales ont réduit leurs activités de financement d'achat de navires à des conditions favorables après avoir subi de lourdes pertes dans les années 80. En outre, elles sont généralement très sélectives et ne prêtent qu'aux emprunteurs les plus réputés, parmi lesquels ne figure qu'un très petit nombre d'armateurs des pays en développement. Les banques commerciales de pays en développement n'ont généralement pas joué un grand rôle dans le financement d'achats de navires. De plus, le fait que de nombreux pays en développement ont encore un lourd endettement extérieur rend le crédit à leurs entreprises très risqué. Enfin, beaucoup de pays en développement souffrent d'une pénurie chronique de devises et il est donc parfois difficile d'importer des navires même pour une compagnie qui dispose des fonds nécessaires en monnaie locale.

20. Les difficultés financières ne concernent pas que l'acquisition des navires. Le niveau actuellement très bas des taux de fret pèse sur les marges d'exploitation et fait subir aux entreprises des pertes qui doivent souvent être comblées par l'Etat pour assurer leur survie. En conséquence, la réduction ou la diminution des subventions et autres aides financières risque de compromettre la survie de compagnies maritimes dans de nombreux pays en développement.

21. La participation des pays en développement aux transport maritimes sera aussi réduite par la liquidation ou la baisse d'activité des compagnies maritimes publiques et l'accroissement du rôle des entreprises privées. Jusqu'à présent, la majorité des pays en développement qui se sont lancés dans le transport maritime l'ont fait par l'intermédiaire de compagnies publiques. Le fait que l'entreprise appartient à l'Etat n'est pas nécessairement incompatible avec une politique de libéralisation, mais on peut penser que les interventions sous formes de parts cargaisons réservées, subventions, etc. sont plus probables

et plus faciles à mettre en oeuvre dans ce cadre. En qualité d'actionnaire, l'Etat est plus enclin à employer les divers moyens dont il dispose pour protéger ses investissements. La privatisation ou la transformation en entreprises commerciales des compagnies maritimes publiques peut donc être considérée comme un moyen de libéralisation.

22. En ce qui concerne la privatisation, il faut tenir compte du fait que dans de nombreux pays en développement il y a généralement peu de particuliers ou d'entreprises privées ayant les capitaux nécessaires pour acheter une participation dominante dans une compagnie maritime d'une certaine taille. C'est pourquoi la privatisation pourrait aussi encourager l'investissement étranger direct. Toutefois, dans l'état actuel du marché des transports maritimes, ces investissements paraissent peu attrayants.

23. Pour pallier le manque de capitaux locaux disponibles pour l'achat des navires, il a été suggéré que les exploitants des pays en développement pourraient affréter des tonnages ou acheter des cellules de conteneurs. De même, le matériel tel que conteneurs, remorques, camions, etc., peut être acquis en crédit-bail. En fait, l'existence d'un marché de l'affrètement et du crédit-bail a permis à certains petits exploitants de devenir des concurrents efficaces. Cependant, la pleine propriété des navires reste une caractéristique importante du trafic de ligne, notamment de conteneurs. Les navires et équipements détenus en pleine propriété sont considérés comme des investissements stratégiques indispensables pour assurer un service fiable et souple. En outre, cela permet de se prémunir contre les variations des taux d'affrètement. Par ailleurs, pour les chargeurs, le fait qu'un transporteur soit propriétaire de ses navires reflète un engagement d'exploiter durablement une liaison. On a fait observer que s'il n'est pas indispensable que les compagnies maritimes possèdent leurs propres navires, elles préfèrent généralement cette solution pour pouvoir contrôler leurs coûts, assurer un horaire fiable et se forger une réputation. Ce n'est que par un contrôle durable (c'est à dire essentiellement par la propriété des navires) qu'une compagnie peut garantir la continuité qui est si importante dans la commercialisation des services de transports par conteneurs⁵. En outre, il semblerait que l'offre de tonnages à affréter pour certains navires spécialisés, comme les navires rouliers, soit limitée. Containerisation International⁶ fournit des données pour certains des principaux exploitants de services de conteneurs, qui montrent qu'au 1er juillet 1992, la part des cellules affrétées était en moyenne d'environ 30,9 %. Cela donne une indication de l'importance relative du tonnage détenu en pleine propriété, bien qu'il n'existe pas de règle absolue en la matière. La situation semble similaire chez les petits exploitants.

24. D'après ce qu'on sait sur quelques pays en développement, il semble qu'aussitôt après la libéralisation, le volume de cargaisons enlevées par les compagnies maritimes nationales auparavant protégées a beaucoup diminué. Par exemple, le tableau 3 montre le déclin des enlèvements de la Ceylon Shipping Corporation de Sri Lanka entre 1989 (début de la libéralisation) et 1991. Il semble que dans certains pays, le déclin ait été encore plus marqué. Par exemple, en Amérique latine, certaines compagnies d'Etat ont subi de lourdes pertes, les forçant à réduire ou à supprimer certains services sous l'effet direct de la libéralisation.

5 Drewry, Strategy and profitability in global container shipping, novembre 1991, p.33.

6 Containerisation International, août 1992, p.44, tableau 5.

25. La propriété des flottes constitue un autre indicateur. Depuis le début des années 90, dans beaucoup de pays en développement, notamment en Amérique latine et en Afrique, la flotte marchande a diminué et certaines compagnies ont subi de graves problèmes financiers et opérationnels, qui ont été directement imputés à la politique de libéralisation adoptée par les pays concernés. La survie même de certaines compagnies est menacée.

Tableau 3

Pourcentage du trafic assuré par la Ceylon Shipping Corporation
(Pourcentage du total des enlèvements)

Liaison	1989	1990	1991 (janvier-mai)
Royaume-Uni et Eire	90,6	82,3	61,7
Continent européen	84,4	77,2	47,6
Méditerranée/Adriatique/port français	0	0,2	0,03
Egypte	64,6	2,7	0
Etats-Unis	11,0	1,5	0,4
Extrême Orient	72,0	31,0	18,6
Chine	31,0	33,0	0
Golfe Arabo-Persique	11,4	20,0	5,6
Mer Rouge	47,6	25,0	0,5

Source : "Study on Sea Freight", rapport de consultant non publié, Sri Lanka, août 1991.

26. Cependant, il paraît généralement impossible d'établir un lien clair entre la libéralisation et les modifications intervenues dans la propriété des flottes. Ainsi, le tableau 4 montre l'évolution du tonnage de navires de lignes détenu par 10 pays en développement. Sauf dans le cas des Philippines, le tonnage global a diminué dans tous ces pays entre 1986-1992. Ce déclin s'est prolongé sur toute la période. Par exemple, dans le cas de certains pays, comme l'Argentine, le Brésil, la Colombie, et Sri Lanka, qui ont libéralisé leurs transports maritimes dans la période 1989-1991, le déclin avait commencé bien avant le début des réformes, mais il s'est accentué dans la période 1990-1992 (c'est à dire après la libéralisation). Il convient aussi de remarquer que, par exemple, dans le cas du Mexique, durant cette période le tonnage a varié aussi bien à la hausse qu'à la baisse.

27. L'évolution du tonnage des flottes nationales ne fait pas apparaître pas que, dans certains pays, si la libéralisation a eu des effets négatifs sur des compagnies nationales auparavant protégées, elle a en même temps favorisé l'apparition ou l'expansion d'autres exploitants nationaux. Par exemple, certains nouveaux exploitants ont pu ainsi entrer sur le marché qui n'était plus protégé par des règlements. Ils ont pris des mesures de réduction des coûts, notamment des accords de coopération avec d'autres compagnies, et employé des porte-conteneurs modernes. En revanche, d'autres compagnies, et notamment celles qui avaient constitué une grande flotte à l'abri de mesures protectionnistes, n'ont adopté que lentement les nouvelles techniques et ont continué d'employer de vieux navires polyvalents qui se sont révélés incapables de soutenir la concurrence des portes-conteneurs. En outre, ces compagnies, dont certaines étaient détenues ou contrôlées par l'Etat, ont eu du mal à se restructurer et à prendre d'autres mesures pour améliorer leurs résultats.

Tableau 4

Pourcentage du variation annuelle du tonnage des flottes de ligne de certains pays en développement, 1986-1992

Année	Argentine	Brésil	Chili	Colombie	Côte d'Ivoire	Inde	Mexique	Nigéria	Philippines	Sri Lanka
1986	-11,0	-7,4	36,5	10,2	-13,71	-11,2	-17,2	21,9	10,6	-10,0
1987	-13,1	-0,9	-2,0	5,3	-1,32	-4,9	-5,1	10,9	7,5	-6,8
1988	-3,6	-8,3	0,1	-3,8	0,0	-7,6	12,2	-0,8	13,4	17,5
1989	-9,2	-15,9	-0,6	-8,4	-32,9	-12,6	-70,4	-31,8	10,1	-11,5
1990	-6,0	-19,0	2,0	-2,0	0,0	-1,2	29,0	-6,6	-8,7	-34,0
1991	-17,4	-23,4	-10,0	-18,3	-1,0	-8,7	15,2	-1,6	10,1	-7,1
1992	-17,7	-19,7	-46,5	-21,7	1,0	-6,3	-31,2	3,18	2,1	-29,0

Source : CNUCED, Etude sur les transports maritimes, divers numéros.

28. Une des conclusions qu'on peut tirer de ce qui précède est qu'il n'y a pas de liens évidents entre la réforme de la politique des transports maritimes et l'importance de la flotte d'un pays. Il est clair que d'autres facteurs jouent un rôle. Par exemple, l'évolution du marché du trafic de ligne peut avoir forcé certains pays en développement à vendre ou à remplacer leurs anciens navires de type traditionnel pour recourir d'avantage à l'affrètement de tonnages ou de cellules. De même, certains nouveaux transporteurs ont pu commencer par acheter des cellules plutôt que des navires, ce que les données sur la propriété des flottes ne permettent pas de déceler. En outre, certains pays en développement ont immatriculé leurs navires sur des registres libres. Enfin, la contraction des flottes peut aussi avoir été due à la récession économique mondiale, qui a de façon générale réduit les tonnages transportés.

29. D'autres aspects de l'évolution des transports maritimes font qu'il est difficile de prédire les effets futurs de la libéralisation sur le rôle des différents pays dans la propriété ou l'exploitation des flottes. En théorie, la libéralisation devrait favoriser la concurrence et faciliter l'apparition de nouvelles compagnies maritimes. Dans le trafic de ligne la concurrence semble s'être intensifiée sur la plupart des liaisons, mais il y a eu parallèlement une tendance à la concentration⁷. Cette tendance signifie qu'à long terme la libéralisation pourrait rendre très difficile pour certains transporteurs de pays en développement - généralement les plus faibles - l'accès à l'armement ou à l'exploitation de navires.

⁷ Nous examinerons la tendance à la concentration du trafic de lignes dans la section 6.

30. Il est donc évident que lorsque les pays en développement libéralisent leurs services de transports maritimes, leur participation à cette activité peut être compromise et exige que leurs compagnies soient capables de prendre les mesures nécessaires pour devenir plus concurrentielles. Cela pourrait nécessiter une restructuration des exploitations et une réduction des coûts. Certains pays ont eu recours à l'immatriculation sous un pavillon étranger pour réduire les frais d'exploitation, tandis que d'autres ont envisagé de créer un registre "bis". Il serait aussi possible de rationaliser les services, notamment en coopérant avec d'autres transporteurs pour réaliser des économies d'échelle, même si le succès de ce genre d'alliance suppose qu'on trouve des partenaires ayant des navires et des stratégies commerciales complémentaires. Les constants changements d'alliances entre transporteurs qu'on observe sur diverses liaisons montrent bien que la coopération est motivée par des facteurs stratégiques qui encouragent les transporteurs à être très sélectifs dans le choix de leurs partenaires. Toutefois, sur de nombreuses liaisons nord-sud, qui sont les plus importantes pour la majorité des exploitants de pays en développement, des compagnies maritimes locales ont réussi à s'associer à des exploitants de pays développés. Dans certains cas, des conférences entières ont été transformées en accords de partage de services et d'espaces, permettant à des exploitants de pays en développement d'utiliser des navires modernes. Parfois, les exploitants des pays en développement ne fournissent qu'un tonnage d'appoint sous formes de navires polyvalents ou jouent simplement le rôle d'un transporteur public n'exploitant pas de navires.

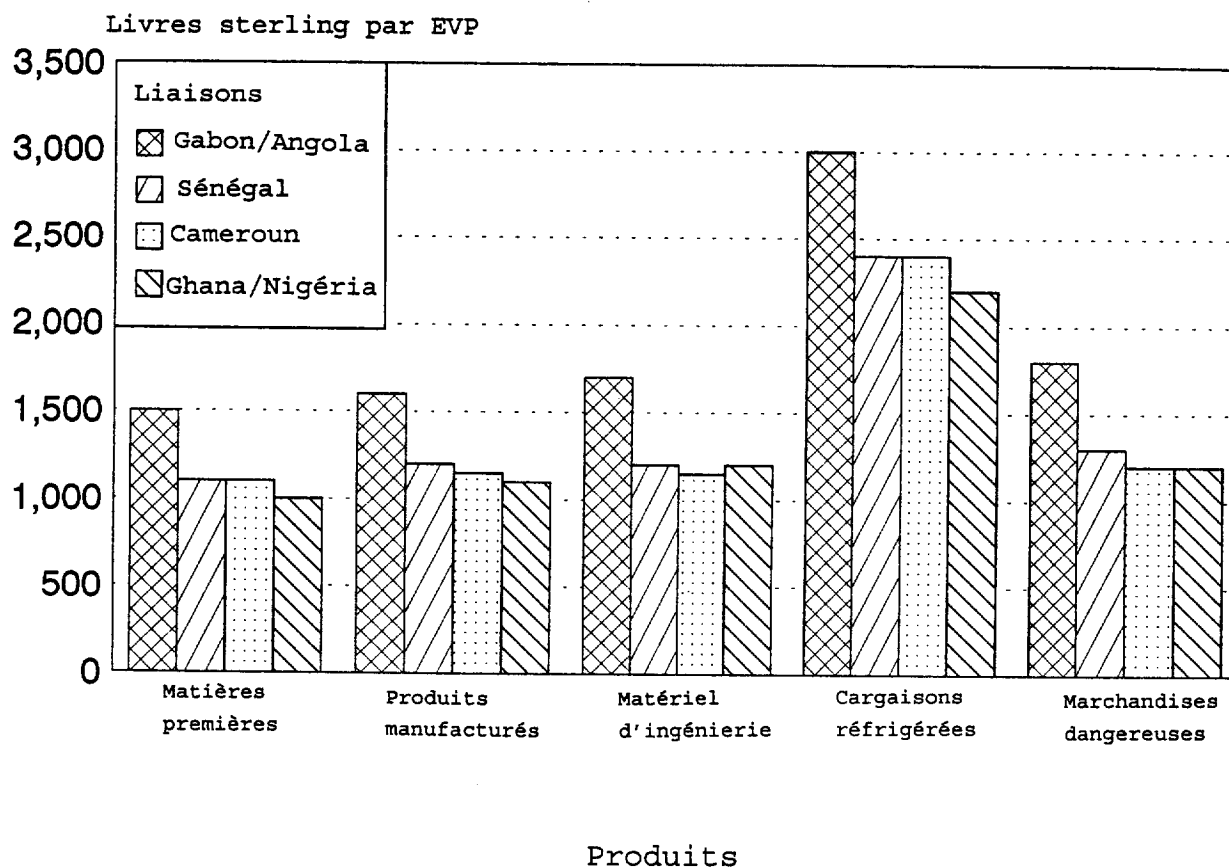
2. Effets sur les taux de fret

31. On s'attend en général à ce que les taux de fret sur les liaisons à destination ou en provenance de pays appliquant des systèmes de parts de cargaisons réservées et autres mesures de régulation de l'offre de capacités de transport soient relativement élevés puisque la répartition des cargaisons entre transporteurs est inefficace et que l'offre de services est limitée à un niveau inférieur à l'optimum qui existerait en l'absence de réglementation. Les compagnies maritimes auxquelles des cargaisons sont réservées, n'étant pas exposées à la concurrence, peuvent pratiquer des taux de fret bien supérieurs à ceux que détermineraient l'offre et la demande. En outre, comme on a déjà dit, les compagnies protégées n'ont aucune raison d'adopter des innovations techniques et autres, si bien que leurs frais d'exploitation sont élevés et cela se répercute sur les taux de fret.

32. C'est pourquoi la baisse des taux de fret est un des principaux effets qu'on attend de la libéralisation. On peut évaluer cet effet en comparant les taux de fret entre les marchés réglementés ou protégés et les autres. Par exemple, il a été suggéré que sur les liaisons Europe-Afrique de l'Ouest, les systèmes de parts de cargaison réservées étaient moins fréquents à destination et en provenance du Nigéria et du Ghana que des autres pays de la région. C'est pourquoi la concurrence hors conférences était plus forte et les taux de fret en moyenne plus bas sur ces liaisons que sur les autres, où les compagnies membres des conférences ont pu monopoliser entre 60 et 80 % des cargaisons. La figure 1 indique les taux de fret EPV en vigueur au milieu de 1991 pour certains produits sur quatre liaisons régulières entre le Royaume-Uni et l'Afrique de l'Ouest. Elle montre que, sauf dans le cas du transport de matériel d'ingénierie, les taux étaient effectivement plus bas sur les liaisons Ghana et Nigéria que sur les autres, y compris sur la liaison avec le Sénégal qui est plus proche du Royaume-Uni.

Figure 1

Taux de fret pour certains produits sur différentes liaisons régulières entre le Royaume-Uni et l'Afrique de l'Ouest au milieu de 1991
(Livres sterling par EVP)



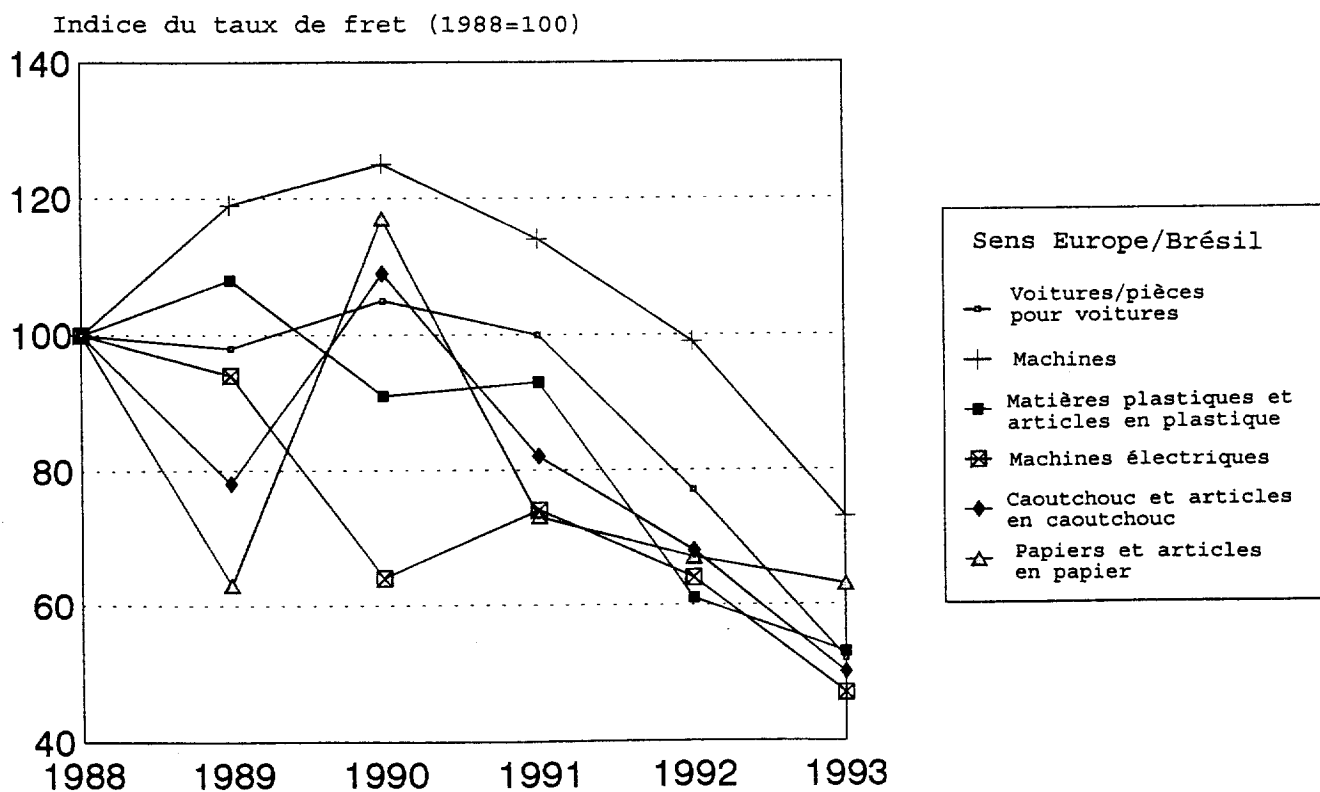
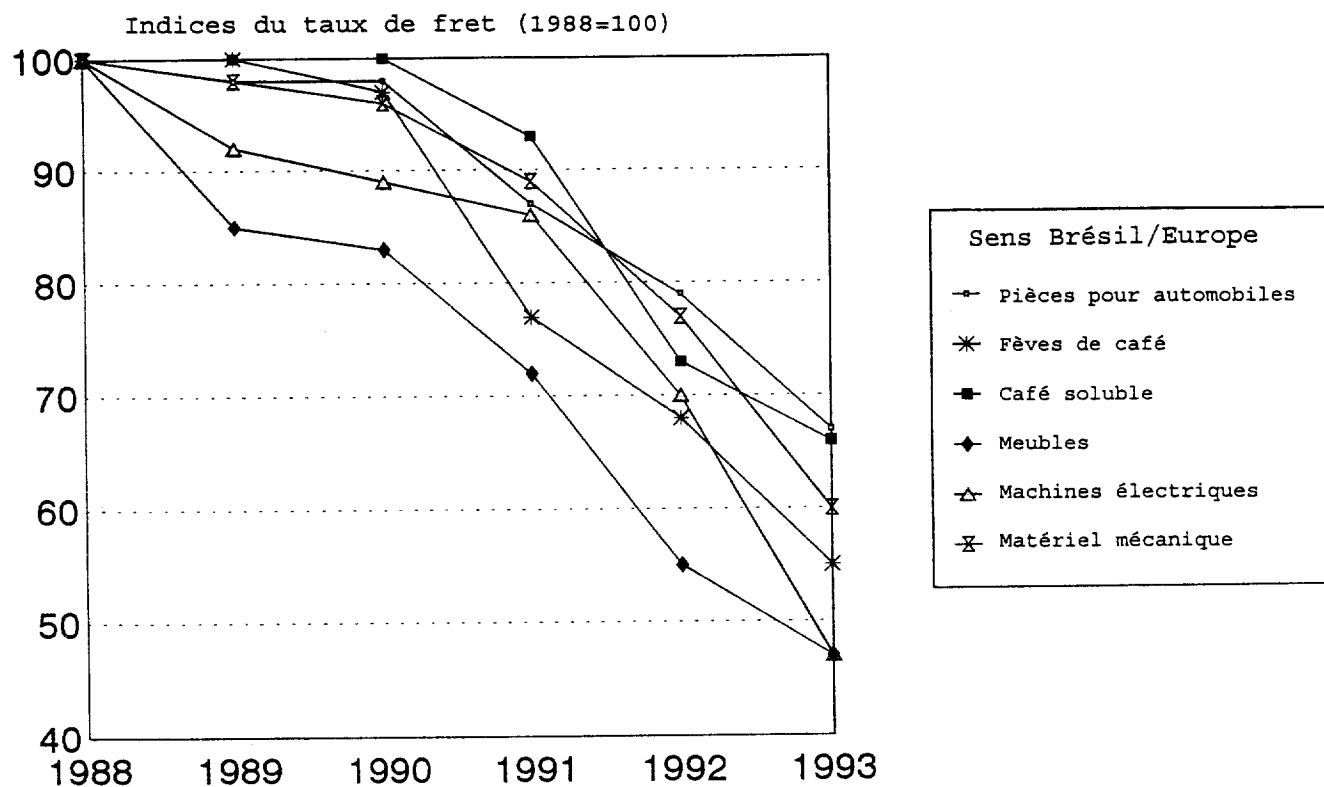
Source : Données fournies par des compagnies maritimes.

33. L'autre possibilité est de comparer, sur une même liaison, les taux de fret avant et après la libéralisation. A Sri Lanka, la libéralisation a entraîné une baisse sensible des taux de fret pour certains produits, tels que les vêtements et le thé, sur certaines liaisons. Le fait que cette baisse ait été assez importante et soit intervenue immédiatement après la libéralisation tendrait à confirmer qu'elle était due davantage à la libéralisation qu'à l'expansion à plus long terme de la concurrence hors conférences et à l'affaiblissement des conférences. Au Brésil et en Colombie, l'intensification de la concurrence consécutive à la libéralisation aurait fait baissé très sensiblement les taux de fret. La figure 2 montre l'évolution des taux de fret pour certains produits sur les liaisons entre l'Europe et le Brésil entre 1988 et 1993. Dans les deux sens, les taux ont baissé beaucoup plus en 1991 que l'année précédente. Cela a de toute évidence coïncidé avec l'adoption des mesures de libéralisation brésiliennes.

34. Toutefois, il faut relever qu'à Sri Lanka la chute initiale des taux de fret a été, après un certain temps, suivie de l'annonce d'une hausse générale. Cela tendrait à indiquer que la concurrence qui suit la libéralisation peut déboucher sur des guerres de prix dans lesquelles seules les compagnies les plus

Figure 2

Evolution du taux de fret pour certains produits dans le trafic de ligne
Europe-Brésil, 1988-1993



Source : Données fournies par des compagnies maritimes.

fortes survivent et que celles-ci peuvent ensuite relever les taux, une fois qu'elles ont éliminé leurs concurrents. L'autre explication serait que les compagnies commencent dans un premier temps par réduire leurs tarifs pour se faire une place sur le marché et qu'une fois les parts de marché établies elles se mettent à coopérer ce qui ferait remonter les taux de fret.

3. Effets de la libéralisation sur le niveau et la qualité des services

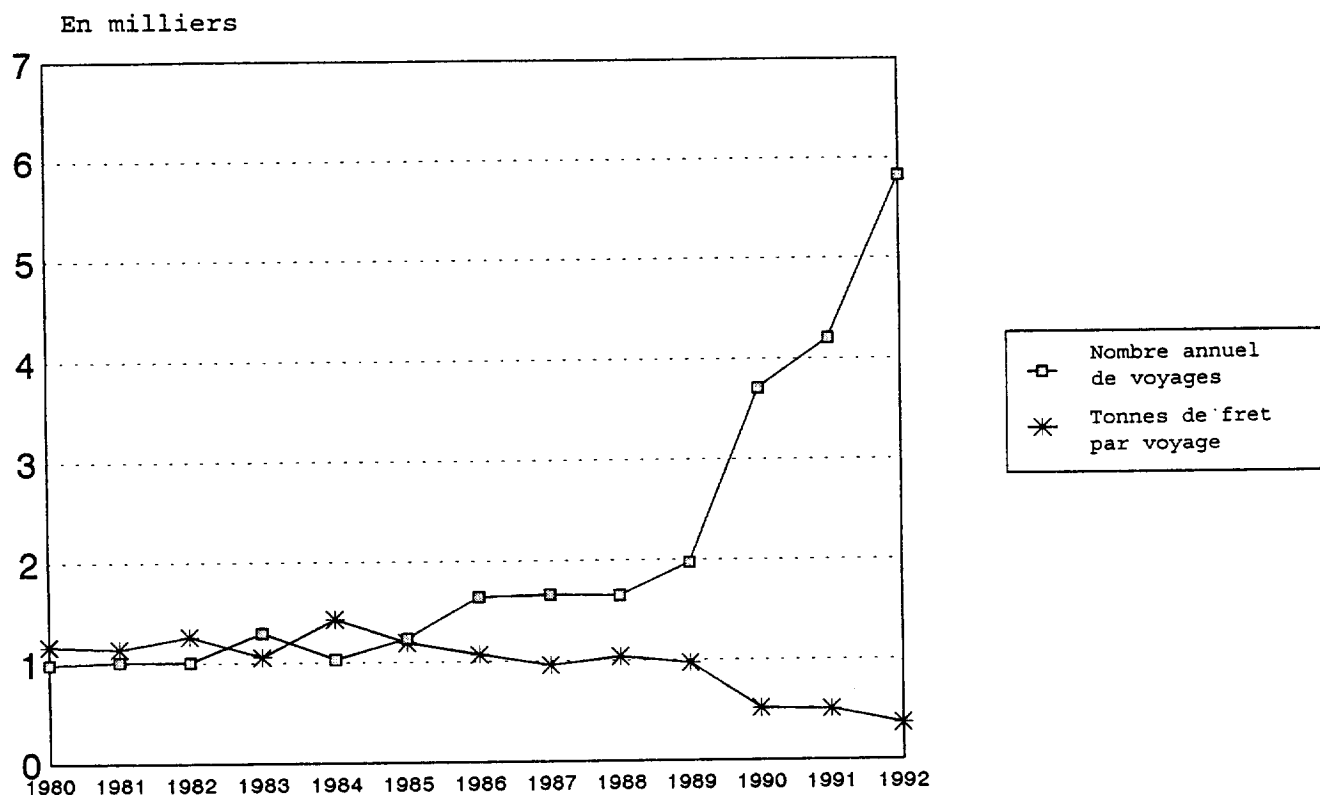
35. En ouvrant les marchés à la concurrence, la libéralisation peut améliorer le niveau et la qualité des services. Cette amélioration peut concerner notamment le nombre de transporteurs exploitant une liaison, le nombre ou la fréquence des voyages, la durée du transport, la qualité du matériel et des navires employés ainsi que leur âge et leurs caractéristiques techniques.

36. On peut s'attendre à ce que la libéralisation intensifie la concurrence en permettant l'arrivée de nouvelles compagnies sur des marchés fermés. Il devrait en résulter inévitablement un accroissement du nombre d'exploitants et de voyages sur les liaisons concernées. Ainsi, la figure 3 montre l'augmentation du nombre de voyages sur les liaisons à destination et en provenance de Sri Lanka qu'on peut attribuer à l'assouplissement des restrictions en 1989. Jusqu'en 1989, le nombre de voyages était resté relativement stable, mais il a très fortement augmenté depuis. Cette figure montre aussi le nombre de tonnes de fret par voyage (coefficient de remplissage). Depuis 1989, ce coefficient a sensiblement décliné, ce qui montre que la forte augmentation du nombre de voyage n'a pas été accompagnée par une augmentation du volume des cargaisons. Si l'augmentation du niveau des services peut aussi être due en partie à l'évolution structurelle plus générale du trafic de ligne, cette figure montre bien que la libéralisation en soi peut avoir des effets considérables.

37. De façon plus générale, le tableau 5 montre le nombre de compagnies exploitant différentes liaisons en 1990-1992. Sur la plupart des liaisons, le nombre d'exploitants a beaucoup fluctué en raison du nombre élevé des entrées et sorties. Toutefois, il est intéressant de voir que les liaisons avec l'Amérique du Sud, région qui s'est lancée dans la libéralisation au début des années 90, sont parmi celles sur lesquelles le nombre d'exploitants a sensiblement augmenté. Il convient de noter que les chiffres indiqués correspondent à des moyennes annuelles et ne reflètent pas intégralement les entrées et sorties d'exploitants pendant l'année.

Figure 3

Nombre de voyages de navires de lignes et tonnes de fret par voyage
dans les ports de Sri Lanka, 1980-1992



Source : Bureau central du fret de Sri Lanka, rapport annuel, divers numéros.

Tableau 5

Nombre de compagnies exploitant différentes liaisons, 1990-1993

	1990	1991	1992	1993
Australasie-Asie de l'Est	20	21	25	24
Australasie-Europe	17	19	15	16
Australasie-Japon/Corée	21	25	22	21
Australasie-Méditerranée	14	19	16	16
Australasie-Amérique du Nord Côte Ouest	9	9	10	11
Australasie-Asie du Sud-Est	17	23	27	31
Amérique Centrale-Europe	24	18	20	20
Caraïbes-Europe	21	22	26	28
Caraïbes/Amérique Centrale-Golfe du Mexique	16	18	19	20
Afrique de l'Est-Europe	17	15	15	11
Afrique de l'Est-Extrême Orient	7	8	8	8
Afrique de l'Est-Méditerranée	17	10	15	15
Afrique de l'Est-Amérique du Nord	6	4	4	3
Europe-Extrême-Orient	37	41	38	41
Europe-Sous-Continent Indien	25	29	27	25
Europe-Amérique du Nord Côte Est	27	27	27	28
Europe-Golfe du Mexique	14	15	16	14
Europe-Proche-Orient	33	36	40	36
Europe-Amérique du Sud Côte Est	24	34	36	34
Europe-Amérique du Sud Côte Ouest	14	19	20	17
Extrême-Orient-Sous-Continent Indien	28	14	24	25
Extrême-Orient-Golfe du Mexique	15	8	9	8
Extrême-Orient-Amérique du Nord Côte Ouest	26	29	28	27
Extrême-Orient-Proche-Orient	11	14	16	18
Extrême-Orient-Mer Rouge	13	13	17	20
Océan Indien-Europe	10	8	9	10
Sous-Continent Indien-Méditerranée	19	16	23	20
Sous-Continent Indien-Moyen-Orient	14	21	27	23
Sous-Continent Indien-Amérique du Nord	12	9	12	13
Méditerranée-Amérique du Nord Côte Est	24	16	22	21
Méditerranée-Amérique du Sud Côte Est	14	16	21	21
Afrique du Nord-Europe	20	28	23	24
Afrique Australe-Europe	14	15	17	14
Afrique Australe-Extrême-Orient	15	17	19	18
Afrique Australe-Méditerranée	10	12	12	11
Afrique Australe-Amérique du Nord	5	6	7	7
Afrique de l'Ouest-Europe	45	46	38	35
Afrique de l'Ouest-Extrême-Orient	13	13	14	12
Afrique de l'Ouest-Méditerranée	14	15	13	12
Afrique de l'Ouest-Amérique du Nord	15	11	10	8

Source : Containerisation International Yearbook, divers numéros.

4. Effets sur les chargeurs et organisations de chargeurs

38. Les chargeurs sont les bénéficiaires directs de la réduction des taux de fret et de l'amélioration du niveau des services, que nous avons examinés plus haut. L'abaissement des taux de fret permet aux chargeurs de pratiquer des prix plus compétitifs. De même, l'amélioration des services leur permet de trouver des services qui correspondent mieux à leurs besoins et d'élargir leurs débouchés.

39. Dans de nombreux pays ont été créés des conseils de chargeurs ou organisations similaires chargés de diverses activités, dont celle de répartir les cargaisons. En Amérique latine, les systèmes de parts de cargaisons réservées ont été pour l'essentiel mis en œuvre au moyen d'accords bilatéraux et d'accords de pool dans le cadre de conférences, alors que dans certains pays d'Afrique et d'Asie ce sont les conseils de chargeurs et/ou centres de réservation qui ont été les principaux instruments de répartition des cargaisons. L'assouplissement des mécanismes de réservation ou de partage de cargaisons devrait donc avoir des effets importants sur le rôle de ces organisations.

40. A Sri Lanka, la libéralisation a entraîné un remaniement complet des fonctions du Bureau central du fret et une réactivation du conseil des chargeurs du secteur privé. Les droits exclusifs du Bureau en matière de réservation et de répartition des cargaisons ont été supprimés, comme nous l'avons indiqué au tableau 2. En Afrique occidentale et centrale, la situation n'est pas très claire car aucune mesure concrète de libéralisation n'a été prise. Cependant, si les pays de cette région décident de libéraliser leurs transports maritimes, ils devront redéfinir le rôle des conseils de chargeurs et des centres de réservation de cargaisons qui leur sont associés. Actuellement, les conseils de chargeurs sont généralement des organes officiels, financés par une redevance perçue sur les expéditions. La libéralisation pourrait entraîner la suppression de cette redevance et la privatisation des conseils de chargeurs, ainsi que, par conséquent, la fermeture éventuelle des bureaux de réservation. Dans ce cas, il y aura beaucoup à faire pour encourager la mise en place de conseils de chargeurs viables, supervisés et gérés directement par les chargeurs du secteur privé⁸. Ces modifications pourraient entraîner d'autres avantages pour les chargeurs. Des conseils créés et contrôlés par les chargeurs répondront probablement mieux à leurs besoins. En outre, les contributions qu'ils percevront pourraient être moins élevées que les redevances obligatoires perçues par les conseils de chargeurs officiels.

5. Répercussions sur l'emploi

41. Les entreprises publiques protégées ont généralement une main d'œuvre pléthorique car les gouvernements leur assignent divers objectifs politiques et sociaux dont celui de créer des emplois. Exposées à la concurrence, elles sont

8 Le secrétariat de la CNUCED a aidé les conseils de chargeurs à redéfinir leurs fonctions et à se restructurer. Son objectif était de leur permettre de défendre efficacement les intérêts des utilisateurs en négociant avec les transporteurs et fournisseurs de services annexes, à fournir des informations liées aux transports et à aider directement les chargeurs pour le transport de certaines cargaisons. Cela suppose implicitement que les conseils cessent d'être des organisations politiques pour devenir des organismes professionnels. Ce processus a été entamé dans plusieurs pays d'Afrique. Cependant, vu la complexité de la question, il faudra encore beaucoup de temps et de travail pour atteindre à des résultats concrets.

forcées de prendre des mesures d'économies, y compris une réduction des effectifs. Dans les pays en développement qui ont une importante flotte, la perte d'emplois, notamment parmi le personnel au sol, peut être un problème politique et social important qui mérite l'attention des pouvoirs publics.

6. Répercussions sur la structure du marché

42. La structure d'un marché se définit par diverses caractéristiques telles que l'intensité de la concurrence entre compagnies, l'existence de barrières à l'entrée, le pouvoir relatif des fournisseurs et des utilisateurs, etc. Dans la présente sous-section, nous examinerons les incidences de la libéralisation sur la concentration des services de lignes et sur l'évolution du pouvoir des transporteurs. Cette évolution peut concerner soit des transporteurs considérés individuellement, soit des groupes de transporteurs coopérant entre eux. Le renforcement de la concentration et du pouvoir des intervenants sur le marché résulte de transformations structurelles plus générales du marché, mais la libéralisation, en intensifiant la concurrence, devrait sensiblement stimuler ce processus.

a) Renforcement de la concentration sur certaines lignes

43. La concentration des services de lignes entre les mains d'un petit nombre d'exploitants peut résulter du fait que ces compagnies tirent parti d'économies d'échelle et de gamme. D'après certains auteurs, ces deux phénomènes jouent un rôle important dans le trafic de ligne. Les économies d'échelle résultent du fait que les coûts unitaires de l'exploitation d'un service de ligne diminuent avec l'augmentation de l'échelle des opérations et notamment du volume de trafic traité. En outre, on a observé que ces économies sont encore plus grandes lorsqu'il y a des liens multimodaux. Ainsi, les exploitants qui ont un réseau de liaisons important, incluant des liaisons intermodales, bénéficieraient de coûts unitaires plus bas que ceux qui opèrent sur une petite échelle et n'assurent pas de liaisons intermodales.

44. Les économies de gamme s'observent lorsqu'un transporteur offre un service diversifié, avec un choix entre plusieurs niveaux de services, des destinations plus nombreuses et des voyages plus fréquents. Les chargeurs préfèrent faire appel à un transporteur pouvant offrir tous ces services plutôt qu'à plusieurs transporteurs distincts ou non coordonnés. Ils économisent des frais d'information et de recherche ainsi que d'autres frais administratifs liés au fait de traiter avec plusieurs transporteurs.

45. Pour bénéficier d'économies d'échelle et de gamme, un transporteur doit généralement avoir investi dans une flotte de porte-conteneurs modernes et un système logistique développé. En outre, pour exploiter un vaste réseau il faut utiliser de nombreuses installations terrestres telles que terminaux portuaires, quais, services de camionnage, chemins de fer etc. Cela nécessite généralement d'importants investissements et ces services sont donc offerts dans le cadre d'engagement contractuels, et parfois de fusions ou d'intégrations verticales ou autres formes d'alliances stratégiques entre les transporteurs et les exploitants des autres installations. Les grands transporteurs sont généralement mieux placés pour obtenir des conditions favorables pour l'utilisation de ces installations ainsi que pour investir dans ces secteurs.

46. C'est pourquoi, dans l'ensemble il apparaît que l'entrée sur le marché du trafic de ligne se heurte à des obstacles financiers qui subsisteront même en cas de libéralisation. Si n'importe quel exploitant peut offrir un service de ligne, les capitaux nécessaires pour acheter des porte-conteneurs modernes et en

financer l'exploitation, ainsi que la probable difficulté d'obtenir accès à des installations terrestres, font que généralement les grands exploitants ont toutes les chances d'être plus compétitifs. Selon certains observateurs, la libéralisation du trafic maritime de lignes pourrait entraîner le même processus que celui qu'on a observé dans la déréglementation du transport aérien et aboutir à une concentration accrue. En outre, si certains observateurs pensent que l'existence d'une concurrence potentielle serait suffisante pour empêcher les grandes compagnies maritimes de recourir à des pratiques anti-concurrentielles, d'autres mettent l'accent sur les facteurs qui rendent difficile l'accès au marché du trafic de ligne et limitent donc la concurrence potentielle.

47. D'après les renseignements dont on dispose, il semble qu'à l'échelle mondiale la flotte de porte-conteneurs soit de plus en plus concentrée. Ainsi, d'après Containerisation International⁹, la part des cellules de conteneurs détenue par les 20 premières lignes est passée de 38,8 % en 1990 à 41,9 % en 1992 et à 43,7 % en 1993. En 1987 elle était inférieure à 35 %. D'après cette publication, cette tendance va probablement se poursuivre puisque les premiers transporteurs sont aussi ceux qui ont passé les plus grosses commandes de nouvelles capacités.

48. Les données ci-dessus concernent les transporteurs les plus importants sur les principales liaisons Est-Ouest et autour du monde. Cependant, un certain nombre de ces compagnies exploitent aussi des liaisons Nord-Sud, des liaisons de collecte et des liaisons intra-régionales (desserte de ports intermédiaires), sur lesquelles elles tendent à avoir une position dominante, soit directement soit par l'intermédiaire de sociétés affiliées. Ainsi, si la tendance à la concentration peut paraître plus nette dans le trafic Est-Ouest et circumterrestre, elle se répercute sur d'autres liaisons à mesure que les grandes compagnies rationalisent leurs services de collecte et que les liaisons Nord-Sud s'intègrent aux principales liaisons Est-Ouest grâce au transbordement.

b) Développement des arrangements de coopération

49. Outre qu'elle tend à favoriser la croissance de certains transporteurs, la concurrence encourage les compagnies à coopérer pour rationaliser leurs services de façon à freiner la hausse des coûts et à lutter contre la baisse des taux de fret. Aujourd'hui, sur de nombreuses lignes, on observe des pratiques de coopération telles que l'affrètement d'espace, l'exploitation de services en commun, le partage de navires et l'échange de matériels. Ces formes de coopération permettent aux transporteurs de réduire leurs coûts, de partager les risques et d'améliorer leurs services, ce qu'ils ne pourraient pas faire individuellement.

50. La croissance des compagnies et leur coopération peuvent être des conditions nécessaires pour exploiter les économies d'échelle et de gamme et améliorer l'efficacité, mais elles peuvent toutes deux avoir des effets négatifs sur la structure du marché. Le fait qu'un petit nombre de transporteurs ou de groupes de transporteurs puissent dominer d'importants segments du trafic de ligne leur permet de fausser les prix et de se livrer à des pratiques anti-concurrentielles.

7. La nécessité de réglementer la concurrence et ses incidences sur le Code de conduite des conférences maritimes des Nations Unies

51. A la précédente sous-section, nous avons décrit le développement de la concentration et de la coopération dans le trafic de ligne, qui pourraient être toutes deux favorisées par la libéralisation. Les arrangements de coopération se sont mis en place parallèlement aux conférences traditionnelles. Ces dernières ont généralement fait l'objet de lois nationales visant à les empêcher de se livrer à des pratiques anti-concurrentielles. De même, au niveau international, le Code de conduite des Nations Unies a été adopté pour mettre en place des règles visant à limiter les effets préjudiciables du système des conférences.

52. En revanche, si certains pays ont institué des règles visant à empêcher les pratiques anti-concurrentielles résultant d'autres formes d'accords entre transporteurs, telles que les consortiums et accords de stabilisation au niveau d'une liaison, la position du Code en ce qui concerne ces accords reste à clarifier. A la première conférence de révision du Code, en 1991, les participants ont reconnu que l'évolution des structures du trafic de ligne rendaient nécessaires certaines modifications, mais ils n'ont pas trouvé un consensus quant à ce qu'il convenait de faire. Dans la situation actuelle, il est possible que le Code puisse ne pas s'appliquer à des accords entre transporteurs qui, à bien des égards, peuvent avoir les mêmes effets anti-concurrentiels que les conférences traditionnelles. Cependant, le fait que des pays ou entités comme les Etats-unis et l'Union Européenne aient entrepris de formuler ou de mettre à jour des lois visant les consortiums et accords de stabilisation montre clairement la nécessité d'une action au niveau international également. Il ne suffit pas d'encourager les pays en développement à libéraliser leur régime, encore faut-il que cela s'accompagne de la mise en place d'une législation appropriée en matière de concurrence pour que les avantages résultant de la libéralisation ne soient pas érodés par des accords entre transporteurs qui déboucheraient sur des pratiques anti-concurrentielles. A cet égard, il est indispensable de mettre à jour le Code. D'une part, cela permettrait de limiter les conflits de juridiction, qui sont inévitables si des pays ou groupes de pays continuent d'élaborer chacun de leur côté des lois sur la concurrence. D'autre part, cela serait plus logique que d'essayer de formuler un nouvel ensemble de règles sur la concurrence dans les transports maritimes.

Chapitre IV

AUTRES ASPECTS DE LA LIBERALISATION

53. Dans les précédents chapitres, nous avons mis l'accent sur les effets possibles de la libéralisation. Toutefois, il importe aussi d'examiner les méthodes employées pour formuler et mettre en oeuvre les programmes de libéralisation. Le présent chapitre analyse certains aspects que les responsables devront prendre en considération. Le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner en détail les modalités de la libéralisation et, par conséquent, les questions ne sont évoquées que brièvement, sous la forme d'une liste de thèmes qui pourraient être repris dans les travaux futurs du Comité. Il ne s'agit pas de traiter en détail chaque thème, mais d'indiquer quels sont les points sur lesquels le Comité devra peut-être se pencher dans son travail visant à promouvoir la libéralisation.

A. Degré et rythme de la libéralisation

54. La formulation d'un programme de libéralisation soulève des questions précises, notamment les suivantes : dans quelle mesure faut-il réduire la pratique des parts de cargaisons réservées ? Faut-il supprimer toutes les subventions ou en conserver certaines ? Faut-il privatiser intégralement les compagnies maritimes d'Etat ou convient-il que les pouvoirs publics conservent une certaine participation et, le cas échéant, quelle doit être cette participation ? Quelle est la participation des capitaux étrangers qu'il convient d'admettre dans les compagnies maritimes nationales ? La privatisation doit-elle mettre l'accent sur la gestion ou englober également la propriété ? Il faut aussi prendre des décisions plus spécifiques. Par exemple, si les entreprises de transports maritimes doivent être privatisées, à qui faut-il les vendre ? Quelles doivent être les modalités de vente - enchères, appels d'offres, placements privés, offres publiques de vente d'actions, rachat par les salariés, cotation en bourse, co-entreprises, etc. ? Est-il préférable de vendre les compagnies à un grand nombre ou à un petit noyau d'actionnaires ? Dans certains cas, la décision peut être encore plus compliquée ; par exemple, certains pays souhaitant privatiser des compagnies se sont aperçu que les taux de fret n'étaient pas suffisamment élevés pour inciter les capitaux privés à investir dans ces compagnies, malgré les efforts faits par le gouvernement pour les rationaliser et les restructurer afin de les rendre plus attrayantes. Les gouvernements peuvent donc être amenés à choisir entre liquider des entreprises, les brader ou continuer de les subventionner en espérant que les conditions du marché s'améliorent.

55. Dans le présent rapport nous avons parlé de libéralisation progressive, mais il faut dans chaque cas déterminer des objectifs et des délais précis pour les différentes mesures. Il importe de bien choisir le rythme de la libéralisation. Trop rapide, elle risque d'être mal conduite, d'aboutir à un échec et d'entraîner la faillite des entreprises concernées. La suppression brutale des subventions peut ruiner des compagnies maritimes qui pourraient devenir viables et autonomes si on leur laissait plus de temps pour s'adapter. En revanche, si le rythme est trop lent, la libéralisation risque de n'être pas prise au sérieux et de ne pas susciter la confiance du secteur privé ou des donateurs extérieurs. On peut aussi soutenir qu'une réforme rapide peut permettre d'éviter la formation de groupes d'intérêts opposés à la libéralisation.

B. Bases juridiques de la libéralisation

56. La libéralisation peut nécessiter une modification de certaines lois ou l'adoption des lois nouvelles, par exemple si les mesures protectionnistes en vigueur sont fondées sur des lois ou décrets qu'il faut abolir ou modifier pour donner à la libéralisation une base légale. Dans un pays où la tradition de la libre entreprise est faible, il peut être nécessaire de mettre en place un cadre juridique pour protéger la propriété privée et les droits de propriété. En outre, il faudra accompagner la libéralisation par des règles sur la concurrence.

C. Libéralisation unilatérale, bilatérale ou multilatérale

57. Certains des exemples donnés au tableau 2 sont des initiatives de libéralisation prises unilatéralement par les pays concernés. Le succès de la libéralisation unilatérale peut être limité si la concurrence est entravée par le fait que d'autres pays continuent de protéger leurs compagnies maritimes. A long terme, il se peut que les compagnies des pays qui ont libéralisé leurs régimes ne soient pas capables de soutenir la concurrence et que la libéralisation échoue. Toutefois, si elle réussit, la libéralisation unilatérale peut fournir un exemple à suivre pour d'autres pays.

58. La libéralisation peut aussi être encouragée par des accords bilatéraux. Cependant, si ces accords ouvrent le marché des services de transports maritime aux compagnies des parties à l'accord, les entreprises de pays tiers en sont généralement exclues. Une autre possibilité consiste à libéraliser dans le cadre d'accords commerciaux ou d'unions douanières ou économiques, comme dans le cas de l'initiative du Groupe andin décrite au tableau 2. Enfin, la libéralisation peut être entreprise dans le cadre multilatéral. Le Code de conduite des Nations Unies vise avant tout à définir des règles pour la concurrence, mais il contient aussi certaines dispositions visant à libéraliser les services de transports maritimes (ainsi que, d'ailleurs, d'autres dispositions à caractère plutôt protectionniste). En revanche, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), conclu dans les négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, définit un large cadre pour la libéralisation du commerce des services, y compris les transports maritimes (cependant les négociations sur les services de transports maritimes n'ont pas été menées à terme)¹⁰.

59. En principe, ces différents cadres peuvent être employés pour formuler et mettre en oeuvre la libéralisation et peuvent coexister. Cependant les pays doivent en évaluer les avantages et les inconvénients.

D. Ordonnancement des mesures de libéralisation

60. Comme nous l'avons déjà indiqué, un programme de libéralisation peut comprendre un certain nombre de mesures. Il peut être très important de prendre ces mesures dans un ordre bien défini, en partie pour veiller à ce que l'administration du pays ne soit pas surchargée par l'introduction simultanée d'un grand nombre de modifications. En outre, un ordonnancement judicieux des

¹⁰ Lors de l'achèvement du Cycle d'Uruguay en décembre 1993, il a été décidé de créer un groupe de négociation sur les services de transports maritimes, ayant pour mandat de poursuivre les négociations sur les services de transports maritimes, sur une base facultative, dans le cadre de l'AGCS. Ce groupe doit achever ses négociations et rendre son rapport final en 1996 au plus tard.

différentes mesures peut contribuer à limiter les conflits éventuels entre leurs effets. Par exemple, il a été suggéré que, dans l'idéal, avant de privatiser les monopoles d'Etat, il faudrait les exposer à la concurrence, faute de quoi on risque de voir tout simplement des monopoles publics se transformer en monopoles privés, puisque les acheteurs de ces entreprises, afin d'éviter des pertes, vont probablement s'opposer à toutes mesures visant à encourager la concurrence. Par exemple, des investisseurs intéressés par une compagnie qui a des parts de cargaisons réservées risquent de s'en désintéresser si l'on introduit la concurrence en supprimant ces privilèges. C'est pourquoi on pourrait commencer par créer des services de transports maritimes concurrents avant de privatiser les compagnies maritimes publiques protégées. Une autre possibilité serait de restructurer les compagnies publiques avant de les privatiser. Par exemple, on pourrait les constituer en sociétés, supervisées par un conseil d'administration indépendant, soustraites au contrôle direct de l'Etat et gérées selon des critères commerciaux, puis les privatiser une fois qu'elles auront acquis un comportement de type commercial.

E. Arrangements transitoires

61. La libéralisation expose à la concurrence des entreprises auparavant protégées. En général, de telles entreprises ont consenti certains investissements irrécupérables qui risquent de les mettre en position défavorable dans un environnement libéralisé. Elles peuvent avoir fait ces investissements et pris d'autres engagements financiers en comptant sur un marché protégé. C'est pourquoi la libéralisation peut entraîner directement des pertes financières, par exemple si elle prive une compagnie d'un accès garanti à des cargaisons. On peut soutenir qu'en tel cas les compagnies concernées devraient être autorisées à se dégager des engagements financiers pris dans un régime protégé. De même, il se peut que les chargeurs aient conclu des arrangements contractuels à long terme avec des transporteurs dans le cadre de l'ancien régime protégé. Ces engagements peuvent aussi être considérés comme des investissements irrécupérables, du moins à court terme. Il se peut que la libéralisation offre aux chargeurs un choix plus large et leur permette de bénéficier de taux de fret plus intéressants, mais qu'en raison de ces contrats antérieurs ils ne puissent en profiter¹¹.

62. Selon certains analystes, les chargeurs ou autres entreprises qui ont consenti des investissements ou engagements coûteux dans une période antérieure à la libéralisation devraient bénéficier d'une protection temporaire ou de compensations durant la transition pour leur permettre de s'adapter au nouveau régime et les mettre sur un pied d'égalité avec les concurrents qui ne sont pas encombrés par un tel passé. Toutefois, cette méthode peut être contestée au motif qu'elle pourrait susciter de nouvelles pratiques anti-concurrentielles et encourager les chargeurs à continuer d'utiliser les fournisseurs protégés au lieu de faire appel aux services offerts par les concurrents. En bref, elle risque d'entraver l'intensification de la concurrence durant la période de transition.

F. Le rôle des pouvoirs publics dans la libéralisation

63. La libéralisation implique un assouplissement de l'intervention et du contrôle exercé par les pouvoirs publics, mais ceux-ci ont quand même un rôle important à jouer en prenant des mesures d'accompagnement pour assurer le succès

11 En général les contrats de longue durée concernent davantage le trafic de vrac que le trafic de ligne.

de la libéralisation. Nous avons déjà parlé de la mise en place d'un cadre juridique et de règles sur la concurrence. D'autres mesures sont nécessaires, notamment l'offre d'incitations pour attirer les investisseurs étrangers, la mise en place d'un régime fiscal sauvegardant la compétitivité des compagnies nationales, la création d'infrastructures appropriées (ports, etc.), la formation du personnel navigant et terrestre, etc. En outre, l'Etat peut être amené à créer ou renforcer une administration maritime chargée de veiller à ce que les exploitants respectent la réglementation en matière de sécurité et de protection de l'environnement et le droit maritime en général. Dans certains cas, des gouvernements ont créé des organismes spéciaux chargés de superviser la mise en oeuvre de programmes de libéralisation dans différents secteurs.

Chapitre V

DIFFICULTES EXPLIQUANT LE MANQUE DE COMPETITIVITE DES FOURNISSEURS DE SERVICES DE TRANSPORT MARITIME DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

64. Le tableau 6 donne une indication grossière du niveau de participation des pays en développement (autres que les principaux pays de libre immatriculation), à savoir la part de la flotte marchande mondiale qu'ils détiennent. Si l'on déduit le tonnage immatriculé dans les nouveaux pays de libre immatriculation¹², cette part est encore moins grande. Comme nous l'avons déjà dit, les statistiques sur l'immatriculation des navires ne reflètent peut-être pas toute l'ampleur de la participation des différents pays car les exploitants emploient aussi des bateaux affrétés; cependant, les chiffres du tableau 6 donnent une indication utile.

Tableau 6

Part de la marine marchande mondiale détenue par les pays en développement,
selon le type de navires, diverses années^{a/}

Année	Part en pourcentage				
	Total	Navires citernes	Vraquiers	Navires pour marchandises générales	Porte- conteneurs
1970	6,3	4,5	5,1	12,6	0,1
1975	6,1	3,7	4,4	13,6	1,2
1980	10,0	7,7	9,2	17,6	7,6
1985	17,1	12,9	19,4	24,0	12,1
1990	21,1	16,3	25,6	26,2	16,0
1991	21,1	16,0	25,2	26,9	17,9
1992	21,6	17,1	25,7	26,6	18,1

Source : CNUCED, Etude sur les transports maritimes, divers numéros.

a/ Pays en développement à l'exclusion des principaux pays de libre immatriculation (Bahamas, Bermudes, Chypre, Libéria et Panama).

65. Les parts de marché et la compétitivité des fournisseurs de services de pays en développement sont faibles en raison de plusieurs difficultés. Dans les précédents chapitres, nous avons déjà évoqué le problème du financement des achats de navires, ainsi que, dans le secteur du trafic de ligne, la tendance à la concentration, qui tendent à pénaliser les petits exploitants, dont la plupart des compagnies des pays en développement. Nous passons en revue ci-après d'autres difficultés.

12 Ces pays sont notamment les suivants: Antigua-et-Barbuda, îles Caïmanes, Honduras, Hong Kong, Malte, Maurice, Singapour, Sri Lanka, Saint-Vincent-et-Grenadines et Vanuatu. Les Philippines ne sont pas un pays de libre immatriculation au sens classique, mais ils ont un régime d'affrètement coque nue qui permet aux armateurs étrangers d'y immatriculer leurs navires par l'intermédiaire de sociétés établies dans le pays et qui a entraîné une forte expansion de leur flotte.

A. Poursuite du protectionnisme

66. Bien qu'un certain nombre de pays en développement se soient lancés dans la voie de la libéralisation, le protectionnisme subsiste aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés. De nombreux gouvernements continuent de fournir des subventions et autres aides financières aux transports maritimes et d'accorder aux exploitants nationaux des préférences en matière d'attribution des cargaisons, tant dans le trafic de ligne que dans le trafic de vrac. On ne connaît pas l'ampleur exacte de ces formes de protection, mais leur existence laisse supposer que les compagnies maritimes des pays en développement qui n'en accordent pas sont exposées à une concurrence déloyale de la part des autres.

B. Pays de libre immatriculation

67. Le recours à la libre immatriculation permet aux armateurs d'utiliser une main d'oeuvre moins chère que celle de leur pays d'origine. Ainsi, d'après Drewry, dans les années 80, en enregistrant leurs navires dans des pays de libre immatriculation, les armateurs du Royaume-Uni ont pu réduire de plus de 40 % leurs charges salariales en supprimant leur contribution aux fonds de pension, leurs cotisations de sécurité sociale et autres prestations, ainsi qu'en modifiant les règles relatives à la durée du service et aux congés, ce qui globalement leur a permis d'utiliser moins de marins¹³. Ce phénomène et l'augmentation de l'intensité de capital dans le trafic de ligne réduisent encore la compétitivité des pays en développement. Le recours à la libre immatriculation entrave la concurrence en alourdissant les charges des armateurs de pays en développement qui utilisent une immatriculation normale. L'importance de ce facteur est confirmée par le développement rapide de la libre immatriculation et de l'immatriculation internationale ces dernières années. La figure 4 permet de comparer le taux de croissance annuelle des flottes des pays en développement qui ont assoupli leurs conditions d'immatriculation et des autres. Dans le premier cas, le tonnage immatriculé a rapidement progressé depuis 1989 et, malgré un certain ralentissement, il a augmenté encore d'environ 15 % en 1992, alors que dans le second il est resté stagnant. L'importance de la libre immatriculation est également confirmée par le fait que les pays en développement y recourent de plus en plus.

C. Evolution structurelle de trafic de ligne

68. La majorité des exploitants de lignes des pays en développement ont été créés et se sont développés sous la protection des conférences, qui leur garantissaient taux stables et leur donnaient la possibilité de coopérer avec d'autres compagnies pour déterminer leurs horaires et partager les tonnages ainsi que certains coûts administratifs. Le déclin relatif des conférences et du volume de trafic qu'elles gèrent a entraîné une certaine érosion de cette protection. Dans de nombreux cas, les conférences ont été remplacées ou complétées par d'autres formes de coopération entre transporteurs, mais même si les transporteurs des pays en développement y participent, il n'est pas certain que cela leur donnera la même protection que les conférences.

¹³ Drewry, Ship costs - Their structures and significance, août 1990, p. 57.

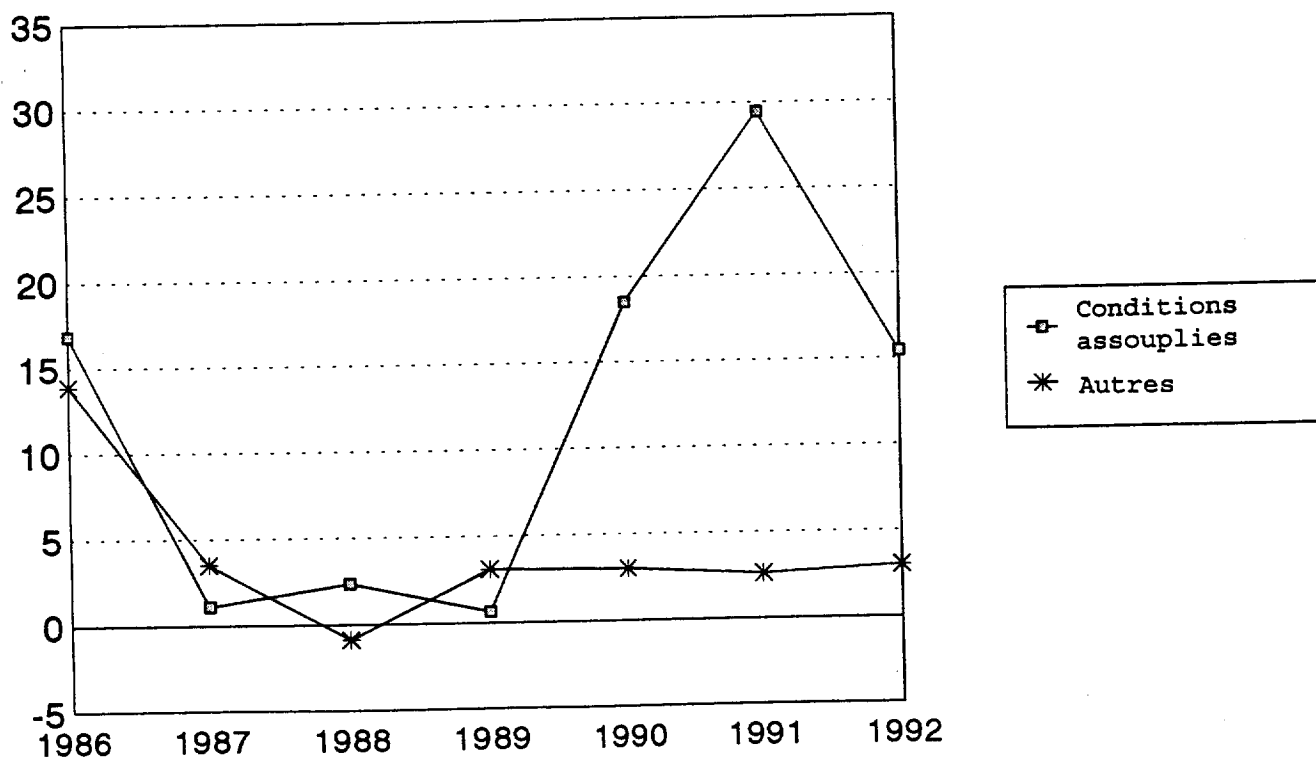
D. Affiliation à d'autres entreprises et accès aux capitaux

69. Dans de nombreux pays en développement, les compagnies maritimes ne sont pas diversifiées. Comme le marché des transports maritimes est cyclique et donc peu rentable, ces entreprises sont constamment aux prises avec des difficultés financières. En revanche, dans les pays développés, de nombreuses entreprises de transports maritimes sont des filiales de grandes entreprises diversifiées qui peuvent compenser les pertes de l'activité de transport par les bénéfices d'autres activités. Cela leur permet de développer et d'améliorer leurs services de transports maritimes beaucoup plus facilement que les compagnies de pays en développement qui sont entièrement tributaires du produit de leur activités maritimes.

Figure 4

Taux de croissance de la flotte de certains pays en développement^{a/} qui ont assoupli les conditions d'immatriculation et des autres pays en développement, 1986-1992

Croissance annuelle en pourcentage



Source : D'après CNUCED, Etude sur les transports maritimes, divers numéros.

a/ Le groupe de pays en développement qui ont assoupli leurs conditions d'immatriculation est le suivant : Antigua, îles Caïmanes, Honduras, Hong Kong, Liban, Malte, Maurice, Singapour, Sri Lanka, Saint-Vincent-et-Grenadines, Tuvalu et Vanuatu. Le groupe de "autres pays en développement" exclut les pays ci-dessus ainsi que le Bahamas, les Bermudes, Chypre, le Libéria et Panama.

E. Retard technologique

70. Dans le trafic de ligne, l'efficacité et la compétitivité dépendent beaucoup du niveau technologique des exploitants : utilisation de porte-conteneurs modernes, capacité d'assurer un service porte-à-porte sur un vaste réseau, utilisation d'un système d'échange électronique de données avec les clients, logistique et techniques de commercialisation modernes. Cela nécessite un capital important et un savoir-faire en matière de logistique, de marketing, etc. Dans la majeure partie des cas, les compagnies maritimes des pays en développement sont moins bien placées à cet égard que celles des pays développés. Souvent, leur flotte comporte encore une forte proportion de navires pour marchandises diverses ou de navires polyvalents qui sont employés aussi bien pour le vrac que le transport de conteneurs, de façon relativement inefficace et peu compétitive. Malgré les possibilités de coopération entre compagnies, il est peu probable que les co-entreprises, consortiums, etc. permettent de combler ce retard technologique. En particulier, à mesure que les pays en développement libéralisent leurs transports maritimes et améliorent donc l'accès à leurs marchés, il devient généralement moins intéressant pour les exploitants étrangers de coopérer avec les fournisseurs de services locaux. Il reste à ces derniers des possibilités telles que la formation de co-entreprises régionales, la spécialisation sur des segments de marché étroits, etc.

F. Excédents de capacité

71. Le trafic de ligne souffre d'un excédent de capacités chronique dû à plusieurs facteurs. Ce phénomène affecte toutes les compagnies mais il est souvent exploité par les plus grandes qui peuvent utiliser les excédents de capacités comme une arme concurrentielle. Cela leur permet d'accroître la fréquence de leurs voyages et leur part de marché. Dans de nombreux pays en développement, les compagnies maritimes n'ont qu'une petite flotte et ne sont donc pas en mesure de conserver un excédent de capacités stratégique. Au contraire, étant les concurrents les plus faibles, ils sont souvent pénalisés par les excédents de capacités.

G. Commercialisation et collaboration dans la trafic de vrac

72. La participation des pays en développement au transport de marchandises en vrac est encore plus limitée que leur participation au trafic de ligne. Selon certains observateurs, il existe sur le marché du vrac liquide et sec des barrières à l'entrée difficilement surmontables pour les pays en développement, mais il n'y a pas consensus sur ce point. La CNUCED a déjà fait deux études pour déterminer quels sont les problèmes auxquels heurtent les pays en développement qui cherchent à entrer sur le marché international du transport par mer du vrac sec et des hydrocarbures liquides¹⁴. Ces deux études de groupes d'experts n'ont pas été concluantes, même si elles ont abouti à la formulation d'un large éventail de recommandations visant à mettre en place des conditions permettant aux compagnies maritimes de pays en développement de participer davantage au transport de vrac.

14 Voir CNUCED, "Rapport du Groupe d'experts des problèmes rencontrés par les pays en développement dans les transports en vrac sur sa deuxième session", réunion tenue au Palais des Nations à Genève, du 30 novembre au 4 décembre 1981 (TD/B/C.4/234-TD/B/C.4/AC.2/5), et CNUCED, "Rapport du Groupe d'experts du transport internationale par mer d'hydrocarbures liquides en vrac sur sa deuxième session", tenue au Palais des Nations à Genève du 30 janvier au 3 février 1984 (TD/B/C.4/263-TD/B/C.4/AC.3/5).

73. Un grand nombre des facteurs évoqués plus haut ont déjà été étudiés par le secrétariat de la CNUCED¹⁵. Depuis, toutefois, les techniques et méthodes employées dans les transports maritimes ont beaucoup évolué, ce qui a certainement eu une influence sur les difficultés rencontrées par les fournisseurs de services des pays en développement. Dans le présent chapitre, nous avons donné une description générale des problèmes actuels en nous fondant sur des sources publiées accessibles au secrétariat, mais il paraît nécessaire que le Comité fasse des études plus ciblées sur différents thèmes pour pouvoir formuler des conclusions et recommandations plus spécifiques.

15 Outre ces études sur le vrac, des études détaillées ont été faites sur le financement des transports maritimes, le déséquilibre entre l'offre et la demande dans les transports maritimes mondiaux et les registres de libre immatriculation.