



Conseil économique et social

Distr.: Générale
22 août 2011

Français
Original: Anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique Conférence ministérielle sur les transports

Deuxième session

Bangkok, 12-16 mars 2012

Point 3 i) de l'ordre du jour provisoire

Questions émergentes concernant les transports :

Transports maritimes interinsulaires

Transports maritimes interinsulaires

Note du secrétariat

Résumé

Les transports maritimes internationaux se sont développés rapidement dans la région de l'Asie et du Pacifique; toutefois, la prestation de services de transport maritime efficaces, fiables et peu coûteux pour relier les pays insulaires et archipélagiques en développement entre eux et aux autres pays, et pour assurer leurs liaisons intérieures, pose un certain nombre de problèmes et de défis particuliers. Notamment, il faut parvenir à concilier la taille des navires, la rapidité du service, la capacité portuaire et les exigences de sécurité et de confort, avec d'autres facteurs tels qu'un trafic réduit et souvent irrégulier, de longs trajets, des mouvements de marchandises peu équilibrés et des exportations à faible valeur unitaire.

Dans le présent document sont examinés certains de ces problèmes et défis qui se posent dans le secteur des transports maritimes interinsulaires, ainsi que quelques-uns des moyens à mettre en œuvre pour les résoudre. Des activités susceptibles d'être menées en collaboration avec d'autres partenaires du développement sont proposées en vue d'aider les pays à mieux comprendre la manière dont ils peuvent surmonter ces difficultés.

Table des matières

	Page
I. Introduction.....	2
II. Les problèmes et défis à relever dans le secteur des transports maritimes interinsulaires.....	2
III. Les solutions aux problèmes et défis	3
IV. Questions à examiner.....	8

I. Introduction

1. L'existence d'infrastructures et de services de transport efficaces, fiables et peu coûteuses contribue de manière significative au développement économique et social, et favorise également la coopération, l'intégration et la cohésion au niveau régional. Cela est valable non seulement pour les pays situés sur une même masse continentale, mais aussi pour ceux qui sont séparés par des masses d'eau ou qui sont reliés par d'autres formes viables de transport par voie d'eau.
2. Pour les pays insulaires qui sont membres de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), notamment les Maldives et Sri Lanka, pour nombre des pays membres de l'Association des Nations du Sud-Est asiatique (ASEAN), et pour les États insulaires en développement du Pacifique, la connectivité maritime internationale est d'une importance vitale.
3. De même, au niveau national, dans les pays formés de nombreuses îles, comme l'Indonésie, les Maldives et les Philippines, et dans la plupart des pays insulaires du Pacifique, les transports maritimes intérieurs constituent un « lien vital » pour les collectivités locales.
4. Cependant, nombre de pays archipélagiques et insulaires en développement ont du mal à offrir des services de transport maritime réguliers, fiables et peu coûteux aux niveaux national, sous-régional et international.
5. Dans le présent document sont examinées les diverses difficultés que rencontrent à cet égard les pays archipélagiques et insulaires en développement, ainsi que les mesures permettant d'y remédier. Un certain nombre de questions sont portées à l'attention de la Conférence.

II. Les problèmes et défis à relever dans le secteur des transports maritimes interinsulaires

6. L'objectif général d'une politique de transports est d'assurer un système de transports économiquement efficace, respectueux de l'environnement, socialement acceptable et géographiquement équitable, dans l'intérêt de l'ensemble de la population et des entreprises relevant de la compétence des décideurs.
7. Atteindre cet objectif est particulièrement important pour les pays archipélagiques et insulaires, dont beaucoup font face à des difficultés et des contraintes qui sont liées à la demande et à l'offre de services maritimes ainsi qu'au cadre institutionnel et organisationnel dans lequel fonctionnent les transports maritimes interinsulaires.
8. Sur certaines lignes de transports maritimes interinsulaires, la demande se caractérise par un volume de trafic faible et souvent irrégulier, des distances importantes¹, des flux de marchandises peu équilibrés et des produits

¹ « Nombre de traversées entre îles d'un même pays équivalent à une longue traversée internationale dans d'autres régions du monde et certains trajets interinsulaires dans le Pacifique sont plus longs et potentiellement plus dangereux que beaucoup de traversées intercontinentales », in Ian Williams et Heike Hoppe, *Safety regulations for non-conventional vessels: the IMO approach*, consulté le 27 juillet 2010 à l'adresse: www.imo.org/includes/blastData.asp?doc_id=1149/Safety.pdf. (en anglais).

d'exportation à faible valeur unitaire. Dans l'offre interviennent des considérations économiques (volume des cargaisons à transporter par rapport à la capacité des navires, fréquence de service requise, longueur des itinéraires, rapidité des navires, contraintes physiques liées aux dimensions des navires dans les ports et temps passé au port) ainsi que des facteurs indivisibles liés aux infrastructures, superstructures et équipements des ports maritimes. Il s'ensuit des coûts de transport élevés et des profits négligeables, voire des pertes chroniques, dans l'exploitation des transports maritimes.

9. Ces contraintes et difficultés provoquent un cercle vicieux dans lequel chaque facteur favorise la tendance à la baisse. Le fait que les transporteurs ne puissent pas réaliser des bénéfices suffisants entraîne une détérioration des services, qui se traduit à son tour par les problèmes suivants: difficultés à obtenir des financements, faibles niveaux d'investissements, entretien insuffisant, flottes obsolètes, impossibilité de recruter du personnel navigant et des gestionnaires qualifiés pour les compagnies maritimes, faible productivité, services déficients (en fréquence et en fiabilité) voire inexistants, et respect insuffisant des normes de sécurité.

10. La difficulté, pour résoudre ces contraintes liées à l'offre et à la demande, consiste à trouver à quelle étape du cercle vicieux il est possible d'intervenir pour le transformer en cercle vertueux.

11. À ces problèmes s'ajoutent ceux qui sont propres au secteur de la maintenance navale, à savoir, entre autres, l'absence d'installations de réparation adéquates, en particulier dans les zones éloignées, la difficulté d'obtenir des pièces de rechange, notamment pour les matériels et les machines déjà anciens, le coût élevé des réparations et leur qualité médiocre faute de main-d'œuvre suffisamment qualifiée.

12. En outre, diverses contraintes d'ordre institutionnel, organisationnel et culturel pèsent également sur le secteur, notamment une législation maritime non conforme aux normes internationales, un contexte législatif peu propice à l'application des privilèges et hypothèques maritimes, des navires non assurés ou non assurables, le respect insuffisant des normes de sécurité et le manque de formation du personnel navigant, ainsi que l'absence de transparence dans le fonctionnement des flottes publiques ou dans l'octroi et le suivi des concessions d'exploitation et des contrats relatifs aux services de transport maritime subventionnés.

III. Les solutions aux problèmes et défis

13. Ces dernières années, nombre de solutions ont été apportées aux problèmes et défis qui se posent au secteur des transports maritimes dans les pays insulaires et archipélagiques.

14. Pendant de nombreuses années, les transports maritimes interinsulaires dans les pays archipélagiques comme l'Indonésie et les Philippines étaient sévèrement réglementés, ce qui compromettait leur efficacité et leur qualité. Toutefois, par la loi n° 9295 du 3 mai 2004, les Philippines ont autorisé les armateurs nationaux à établir eux-mêmes les tarifs des liaisons intérieures, et l'Indonésie, par le décret présidentiel (INPRES) n° 4/1985, a autorisé les expéditeurs et les armateurs à fixer d'un commun accord les taux de fret.

15. Aux Philippines, une « artère terrestre et maritime » longue de 919 kilomètres (la « *Strong Republic Nautical Highway* ») relie le réseau routier aux liaisons maritimes au moyen de navires rouliers (transporteurs de passagers, navires de charge, ferries ou transbordeurs rapides). En Indonésie, des pressions sont exercées en vue d'étendre le concept de la connectivité des pays de l'ASEAN aux lignes intérieures des services de transport maritime interinsulaire.

16. Au niveau sous-régional, les pays membres de l'ASEAN « ont développé davantage le marché – relativement ouvert depuis un certain temps déjà – des services de transport maritime entre leurs territoires et à destination ou en provenance de ceux-ci. Hormis les restrictions au cabotage, les armateurs de l'ASEAN (ou d'ailleurs) se voient imposer peu de limites en ce qui concerne les trajets ou les cargaisons », ainsi que l'a déclaré l'Association².

17. Dans le Pacifique, le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique conduit depuis 1987 son Programme maritime régional, qui vise à fournir des services de conseil technique et de renforcement des capacités dans les domaines suivants: législation et droit maritime, politiques maritimes, formation maritime, sécurité maritime, contrôle de la conformité, consolidation des institutions maritimes nationales, amélioration des programmes de formation, diffusion de l'information et des connaissances, et développement d'une base régionale intégrée de données maritimes. Les activités menées à ce titre ont consisté notamment à effectuer des audits des centres de formation maritime au regard de la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance de brevets et de veille (STCW-95) et du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS), à préparer des projets de lois maritimes³ et à compiler les lois régionales types du Recueil de lois et de règlements océaniques concernant le droit de la mer (PIMLAR)⁴, dans le cadre du Programme maritime régional.

18. Le Secrétariat du Forum des îles du Pacifique a entrepris lui aussi diverses activités en faveur des transports maritimes : par exemple, il a conduit une étude sur les transports régionaux dans le Pacifique, et assuré le suivi des Principes du Forum sur les services de transport régionaux, du Plan de renforcement de la coopération et de l'intégration régionales pour le Pacifique (Plan pour le Pacifique) et de l'Initiative pour les transports maritimes des petits États insulaires, qui a abouti à la conclusion d'un accord sur la mise en place d'un service régulier de transports maritimes à court terme entre les Fidji, Kiribati, Nauru, Tuvalu, et Wallis et Fatuna, assuré par les navires de la compagnie maritime Kiribati Shipping Services Limited (KSSL).

19. Les services consultatifs en matière de transport jusqu'alors hébergés par le Secrétariat du Forum des îles du Pacifique ont été intégrés au Programme régional consacré au secteur des transports du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique depuis janvier 2010, en remplacement du Programme maritime régional.

² *Roadmap towards an integrated and competitive maritime transport in ASEAN* (Feuille de route pour un système intégré et compétitif de transports maritimes dans les pays de l'ASEAN), adoptée à la treizième Réunion des ministres des transports de l'ASEAN, tenue à Singapour le 1^{er} novembre 2007.

³ Voir le site de l'Institut d'information juridique des îles du Pacifique (PacLII), Université du Pacifique Sud, à l'adresse : <http://www.paclii.org/> (consulté le 27 juillet 2010).

⁴ Ce recueil comprend quatre volumes de lois et règlements relatifs à l'administration, aux ports, à la pollution et aux transports maritimes, qui – fait important – sont conformes aux conventions de l'Organisation maritime internationale, au droit coutumier international et à la pratique des États.

20. Plus récemment, en avril 2011, les ministres des transports des pays du Pacifique réunis à Nouméa (Nouvelle-Calédonie) ont approuvé le Cadre d'action sur les services de transport et le Plan de mise en œuvre correspondant.

21. Le Plan de mise en œuvre sur les services de transport prévoit une série d'activités à mener aux niveaux régional et national en vue de résoudre les problèmes et défis que rencontrent les pays insulaires du Pacifique dans le domaine des transports. Pour chaque activité est indiqué le degré de priorité, ainsi que les possibilités de financement et l'entité responsable.

22. Pour la conduite de nombreuses activités portant sur des questions comme la gouvernance, la sécurité et la sûreté maritimes, ou les changements climatiques, ainsi que pour la collecte de données ou les procédures de suivi et d'évaluation, les organisations telles que la Communauté du Pacifique, l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), de même que les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux, sont souvent les mieux placées du fait de leur proximité, de leur domaine de spécialisation ou de leur accès à des fonds, et peuvent donc mener à bien des projets plus ambitieux.

23. C'est pourquoi le secrétariat a examiné le Plan de mise en œuvre sur les services de transport et a repéré un certain nombre de domaines dans lesquels des mesures pouvaient être prises pour transformer le cercle vicieux en cercle vertueux. Il s'agit principalement d'activités qui ne sont pas suffisamment, voire pas du tout, financées, qui ne sont pas mentionnées dans le Plan alors qu'elles sont prévues dans le cadre d'autres engagements, ou qui relèvent uniquement de la responsabilité des pays, pour lesquelles un partage de données d'expérience au niveau régional serait profitable.

24. Ces domaines sont notamment le franchisage des services maritimes intérieurs, le cabotage régional et la réglementation du trafic commercial international.

Franchisage des services maritimes intérieurs

25. Au niveau national, le Plan de mise en œuvre sur les services de transport inclut parmi les responsabilités des pays celles d'établir un fonds de secours pour soutenir les subventions durables et d'envisager des régimes de franchise ou des systèmes de subventions pour les itinéraires non rentables (thème 4). Il s'agit là de questions communes non seulement aux pays insulaires du Pacifique, mais aussi à d'autres pays insulaires et archipélagiques en développement. L'Indonésie, par exemple, a un système d'obligations de service public et de services innovants. Le secrétariat pourrait donc faciliter l'échange de données d'expérience dans le domaine du franchisage des services de transport maritime intérieur.

Cabotage régional

26. Le Cadre d'action sur les services de transport, élaboré sous l'égide du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, est fondé sur les Principes du Forum des îles du Pacifique sur les services de transport régionaux et sur le Plan pour le Pacifique.

27. Le Plan pour le Pacifique, approuvé par les chefs d'État et de gouvernement du Forum des îles du Pacifique en 2005, puis révisé en 2007, repose sur le concept du régionalisme, autrement dit, sur l'idée que les pays doivent œuvrer ensemble dans leur intérêt commun et individuel. Comme le rappelle le Cadre d'action sur les services de transport, ce plan « préconise une approche mieux coordonnée [qui permette de renforcer] les économies d'échelle et l'efficacité des réponses aux questions relatives aux services de transports régionaux ».⁵

28. En outre, les Principes du Forum des îles du Pacifique sur les services de transports régionaux, adoptés par les ministres de l'économie des pays membres du Forum en 2004, énoncent un certain nombre de règles essentielles « pour améliorer l'efficacité, l'efficacité et la durabilité des services aériens et maritimes ». Par exemple, il est rappelé que les pays doivent « redoubler d'efforts pour appliquer des solutions régionales ou sous-régionales aux problèmes qui se posent dans le secteur des transports, notamment grâce à » a) des alliances stratégiques; (b) la libéralisation de la réglementation économique; c) l'acceptation du cabotage régional par les pays membres du Forum, ce qui leur permettrait de bénéficier de services plus nombreux et d'une plus grande concurrence ».

29. Le cabotage maritime, qui consiste à réserver le trafic commercial intérieur d'un pays aux transporteurs de ce pays, est une question complexe et parfois délicate. La principale raison de cette complexité est que le cabotage concerne différentes parties prenantes aux intérêts opposés. L'intérêt des expéditeurs et des consommateurs est d'avoir un service de qualité et peu coûteux, celui des armateurs est d'avoir un service rentable, et celui des employés est d'avoir un bon revenu, un bon niveau d'emploi et de bonnes conditions de travail; les prestataires de services au secteur des transports maritimes (dont les constructeurs et les services de maintenance navale) recherchent la rentabilité et les perspectives de travail; quant aux gouvernements, ils ont des responsabilités à assumer et des intérêts à défendre dans le domaine socioéconomique et en matière de sécurité nationale. En raison de leur caractère contradictoire, ces différents intérêts sont extrêmement difficiles à concilier.

30. Malgré la complexité du sujet, depuis peu, plusieurs sous-régions se montrent prêtes à envisager, voire à mettre en œuvre, des politiques en faveur du cabotage régional.

31. Tel est le cas en particulier de l'Union européenne, où le cabotage maritime régional est en place depuis 1993.

32. Les membres de l'ASEAN ont adopté quant à eux la Feuille de route pour un système intégré et compétitif de transports maritimes dans les pays de l'ASEAN, qui prévoit entre autres la création d'un marché unique des transports maritimes, éventuellement assorti d'une politique de cabotage régional. Ce dernier projet a toutefois été reporté, les hauts responsables chargés des transports des pays de l'ASEAN ayant décidé, à leur trente et unième réunion tenue à Siem Reap (Cambodge) du 24 au 26 mai 2011, d'exclure le cabotage et

⁵ Le Plan pour le Pacifique relève également qu'il faut « trouver un équilibre entre les économies d'échelle et les déséconomies d'isolement. La meilleure solution peut être, dans certains cas, une stratégie régionale ou un groupement de quelques pays ».

les transports maritimes intérieurs des questions à examiner dans le cadre de l'étude de plan directeur et de l'étude de faisabilité sur les transports maritimes mondiaux et nationaux, qui doivent être réalisées conjointement avec une étude de faisabilité sur un réseau de navires rouliers pour l'ASEAN, conformément à la proposition faite dans le Plan d'action de Brunéi 2011-2015 (Plan stratégique sur les transports de l'ASEAN).

33. Si certaines sous-régions s'intéressent aux bénéfices que peut leur apporter le cabotage régional, il manque encore une base empirique sur laquelle fonder la prise de décisions. Sous réserve de disposer des données nécessaires, le secrétariat pourrait entreprendre des études pour évaluer les effets des stratégies de cabotage régional pour les différentes parties prenantes, et fournir ainsi aux décideurs un cadre pour l'élaboration de futures politiques dans ce domaine.

La réglementation du trafic commercial international

34. Au niveau international, la politique en matière de transports maritimes des pays insulaires du Pacifique a consisté principalement à réglementer la participation au trafic commercial. Tel est le rôle par exemple de la Commission micronésienne des transports maritimes, qui regroupe les Îles Marshall, les États fédérés de Micronésie et les Palaos (Saipan et Guam sont membres sans droit de vote). Un autre organisme regroupant Kiribati, les Îles Marshall, Tuvalu et Nauru, la Commission des transports maritimes du Pacifique central, a été officiellement créé le 4 août 2010.

35. La création de ces commissions a suscité des réactions partagées, avec, d'un côté, le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique qui estime qu'« en leur absence, les compagnies de transports maritimes collaborent si étroitement qu'il n'y a guère, voire pas du tout, de concurrence », et, de l'autre côté, AusAID et la Banque asiatique de développement, dont les études réalisées sur la question remettent en cause la nécessité de tels arrangements^{6,7}.

36. D'autres solutions ont également été envisagées, en particulier pour les petits États insulaires, comme le développement des ports d'éclatement aux Fidji, en Papouasie-Nouvelle-Guinée ou aux Îles Salomon. Ainsi qu'il a été dit plus haut, la compagnie maritime Kiribati Shipping Services Limited a signé le 13 mai 2009 un accord avec les gouvernements des Fidji, de Kiribati, de Nauru, de Tuvalu et de Wallis et Fatuna, à l'effet de fournir à ces pays des services réguliers de collecte maritime. Il a été proposé que la compagnie Samoa Shipping Limited Corporation fournisse des services similaires à Tokelau, à Niue et aux Îles Cook.

⁶ L'exploitant d'une ligne est tenu d'effectuer un nombre donné de voyages pendant la durée du contrat. La ligne comprend des escales déterminées, mais l'ordre de roulement n'est pas précisé. Les navires de 220 à 300 tonnes brutes sont considérés comme répondant à des critères acceptables de sécurité, de confort et de chargement. La fréquence proposée va de un à deux voyages par mois.

⁷ Pour le suivi du service, certaines informations doivent être communiquées dans un délai donné après l'achèvement de chaque voyage, notamment la liste des passagers et le montant des billets vendus, des informations sur le fret et les droits de douane, les positions (consignées dans le livre de bord), l'heure de départ et d'arrivée, et des informations sur la consommation de combustible. Chaque escale doit être consignée individuellement, et l'inscription doit être contresignée par une personne autorisée, généralement un enseignant, un receveur des postes, un agent des services de santé ou un fonctionnaire de l'administration locale.

37. Comme dans tout régime de réglementation, il est nécessaire de maintenir un équilibre prudent entre la concurrence sur les marchés et l'ouverture des marchés à la concurrence. À cet égard, il faut surveiller attentivement à la fois la demande et l'offre de services maritimes, afin de garantir aux usagers le plus de bénéfices possible. Il peut être utile d'évaluer l'efficacité des régimes de réglementation, et d'examiner également d'autres moyens de développer les services maritimes, comme les réseaux en étoile (*hub-and-spoke*).

IV. Questions à examiner

38. La prestation de services de transport maritime efficaces, fiables et peu coûteux pour relier les pays insulaires et archipélagiques en développement entre eux et aux autres pays, et pour assurer leurs liaisons intérieures, pose un certain nombre de problèmes et de défis particuliers. Notamment, il faut parvenir à concilier la taille des navires, la rapidité du service, la capacité portuaire et les exigences de sécurité et de confort, avec d'autres facteurs tels qu'un trafic réduit et souvent irrégulier, de longs trajets, des mouvements de marchandises peu équilibrés et des exportations à faible valeur unitaire. Il arrive qu'en raison de ces difficultés certaines lignes ne soient pas rentables, et que les expéditions les plus lucratives ou rentables soient privilégiées aux dépens d'autres moins intéressantes. Il s'ensuit un cercle vicieux dans lequel les services deviennent de moins en moins réguliers, fiables et bon marché. Ces difficultés peuvent se poser à trois niveaux: national, sous-régional et international.

40. Les gouvernements sont invités à donner leur avis sur les éléments suivants qu'il est proposé d'inclure dans le Programme d'action régional pour le développement des transports en Asie et le Pacifique, phase II (2012-2016):

Objectif immédiat: faciliter la recherche de stratégies permettant d'améliorer la régularité, la fiabilité et le coût des services de transport maritime dans les pays insulaires et archipélagiques en développement.

Résultats attendus:

1. Études, activités de renforcement des capacités et recommandations sur les stratégies efficaces à appliquer pour mettre en place des services maritimes interinsulaires réguliers, fiables et peu coûteux, à l'intention des pays insulaires et archipélagiques en développement;

2. Services de conseil et d'assistance technique, aux pays membres qui en font la demande, pour la mise en œuvre de mesures destinées à appuyer les services maritimes interinsulaires.

Indicateurs de réussite:

1. Mesures prises par les États membres pour intégrer les recommandations relatives aux transports maritimes interinsulaires conformément aux propositions et orientations du secrétariat.
