



Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique Comité des transports

Quatrième session

Bangkok, 15-17 octobre 2014

Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire*

**Les grandes questions en matière de transports:
développement et fonctionnement des ports secs
d'importance internationale**

Développement et fonctionnement des ports secs d'importance internationale

Note du secrétariat

Résumé

Les statistiques montrent que la part du commerce intrarégional dans le volume global des échanges dans la région continue de croître. Toutefois, cette croissance pourrait bien être freinée par l'insuffisance des infrastructures de transport et des services de logistique. L'implantation de ports secs dotés de bonnes liaisons dans des zones stratégiques non côtières le long de la Route d'Asie et du Chemin de fer transasiatique permettrait peut-être d'aider les pays membres à définir une stratégie de développement de l'arrière-pays, de faciliter l'accès des pays sans littoral aux marchés et de favoriser la constitution d'un secteur logistique efficace dans la région. Les mesures allant dans ce sens contribueront à concrétiser la vision d'un système de transport et de logistique international intermodal intégré dans la région. L'Accord intergouvernemental sur les ports secs, qui a été ouvert à signature à Bangkok les 7 et 8 novembre 2013, est un premier pas vers la réalisation de cet objectif.

Les membres du Comité sont invités à faire connaître leur expérience concernant le développement des ports secs et leurs avantages potentiels et à donner au secrétariat de plus amples avis sur les questions abordées dans le présent document.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	2
A. Considérations générales.....	2
B. Activités de la CESAP en matière de développement des ports secs.....	3
C. Accord intergouvernemental sur les ports secs : structure et objectifs.....	4
II. Développement et exploitation des ports secs	5
A. Ports secs et couloirs de transport intermodal	5
B. Fonctions des ports secs.....	6

* E/ESCAP/CTR(4)/L.1.

C.	Propriété et financement des ports secs	9
D.	Encourager la participation des pouvoirs publics à tous les niveaux.....	14
III.	Questions à examiner	15
Tableaux		
1.	Fonctions traditionnelles des ports secs	8
2.	Développement des ports secs: acteurs et avantages	13

I. Introduction

A. Considérations générales

1. La création d'un système durable de transport et de logistique international intermodal intégré pour l'Asie et le Pacifique est une des ambitions des ministères des transports des pays de la région. La conclusion et la mise en œuvre d'accords intergouvernementaux sur les réseaux de la Route d'Asie et du Chemin de fer transasiatique visent à mettre en place deux réseaux d'infrastructure régionale qui constituent des atouts essentiels et permettent d'aider au mieux la région à exploiter son vaste marché intérieur, à répondre aux besoins de mobilité de sa population et à garantir une prospérité partagée. Ce paradigme de développement suppose une nouvelle approche des politiques de transport, axée sur la reconnaissance des nouveaux courants d'échanges, afin d'éviter, à l'avenir, toute inadéquation entre ces courants et l'état actuel des infrastructures de transport.

2. Pour éviter ce type de décalage, il est de plus en plus indispensable de penser le développement des transports d'un point de vue régional. Cela suppose une analyse détaillée des courants d'échanges, une connaissance approfondie des besoins du secteur et une intégration minutieuse des modes de transport, que seules les interfaces intermodales, comme les ports secs, et la fourniture de services logistiques, rendent possibles.

3. En tant que maillon de la chaîne des transports, il s'est avéré que les ports secs avaient un effet positif sur l'efficacité des chaînes logistiques et de transport. Des ports secs bien gérés, en particulier ceux situés à une certaine distance d'un port maritime, contribuent à réduire les coûts de transport et la durée totale de transit. Cet aspect est particulièrement important pour la région de la CESAP, qui est pourvue de vastes zones d'arrière-pays et compte 12 des 30 pays sans littoral du monde. Dans l'Union européenne, les ports secs fonctionnant efficacement ont permis d'accroître l'efficacité des opérations logistiques et de favoriser le transfert modal, consistant à privilégier le transport ferroviaire ou le transport par voies navigables intérieures au lieu du transport routier, ce qui va dans le sens des politiques visant à réduire les émissions de carbone dans la chaîne logistique. Parallèlement à cela, un certain nombre de ports secs apportent un espace précieux pour toute une gamme de services logistiques à valeur ajoutée, certains d'entre eux se transformant ainsi en vastes parcs logistiques ou devenant le noyau d'une zone économique spéciale.

4. Dans la région de la CESAP, après une phase de développement des ports maritimes, l'on a assisté au développement des transports à l'intérieur des terres. Ainsi, en Inde [où les installations sont gérées par la Container Corporation of India (CONCOR)], en République de Corée (dépôt intérieur de conteneurs de Uiwang) ou en Thaïlande (dépôt intérieur de conteneurs de Lad Krabang), les ports secs semblent être un moyen de « regrouper » les

services de transport et de logistique à proximité, voire au sein même, des centres de production. En Chine également, les investissements ont été orientés vers le développement d'un réseau de ports secs offrant des prestations logistiques analogues, qui relèvent d'initiatives soit privées soit publiques. Toutefois, dans la plupart des pays de la région, ce processus ne fait que débiter.

B. Activités de la CESAP en matière de développement des ports secs

5. Ayant rapidement reconnu qu'il était important de promouvoir des activités englobant les infrastructures routières, ferroviaires et portuaires, ainsi que les services logistiques, pour faire avancer le programme de développement de la région, le secrétariat et les pays membres ont élaboré la vision d'un système de transport et de logistique international intermodal intégré, dont la région a besoin pour faire face aux défis croissants de la mondialisation. Cette vision a été exprimée dans la Déclaration de Busan sur le développement des transports en Asie et dans le Pacifique adoptée par la Conférence ministérielle sur les transports, tenue à Busan (République de Corée) en novembre 2006.

6. Dans cette déclaration, les ministres ont non seulement reconnu le rôle important des ports secs dans l'instauration d'un système d'une telle ampleur en tant qu'extension des réseaux de la Route d'Asie et du Chemin de fer transasiatique, mais aussi leur potentiel pour devenir des centres de développement économique, en particulier dans les pays sans littoral et dans tous les arrière-pays. Cette volonté a été réaffirmée en décembre 2009 dans la Déclaration de Bangkok sur le développement des transports en Asie, qui a été adoptée lors de la première session du Forum des ministres asiatiques des transports. La Déclaration de Bangkok a mis en avant le rôle important des ports secs pour intégrer les modes de transport, réduire les retards liés au passage des frontières et au transit, faciliter l'utilisation de moyens de transport à fort rendement énergétique et à faible taux d'émissions, et créer de nouvelles possibilités pour la croissance et l'aménagement de pôles de développement. Cette déclaration allait plus loin, puisqu'elle demandait au secrétariat d'assurer la connectivité et l'intégration du réseau de la Route d'Asie et du réseau du Chemin de fer transasiatique ainsi que d'autres modes de transport en favorisant l'élaboration d'un accord intergouvernemental sur les ports secs.

7. Pour donner suite à ce mandat, le secrétariat a établi, à titre de document de travail, un projet d'accord, qui a été revu et affiné dans le cadre d'une série de réunions sous-régionales qui se sont tenues à Vientiane (juillet 2011), à Dhaka (septembre 2011) et à Douchanbé (décembre 2011), ainsi que lors d'une réunion intergouvernementale tenue à Bangkok en juin 2012. La version finale de cet accord a été approuvée par le Comité des transports à sa troisième session, en octobre 2012, et adoptée par la Commission à sa soixante-neuvième session. À cette occasion, la Commission a également demandé au secrétariat d'organiser une cérémonie de signature de l'accord pendant la deuxième session du Forum des ministres asiatiques des transports, qui s'est tenue à Bangkok du 4 au 8 novembre 2013. La cérémonie de signature a eu lieu le 7 novembre 2013, date à laquelle 14 États membres¹ ont signé l'Accord, dont un (la Thaïlande) a déposé un instrument de ratification. Depuis, un autre pays – la République de Corée – est devenu

¹ Arménie, Cambodge, Chine, Fédération de Russie, Indonésie, Iran (République islamique d'), Mongolie, Myanmar, Népal, République de Corée, République démocratique populaire lao, Tadjikistan, Thaïlande et Viet Nam.

partie à l'Accord par ratification, et un autre encore – Sri Lanka – en est devenu signataire.

C. Accord intergouvernemental sur les ports secs: structure et objectifs

8. L'Accord intergouvernemental sur les ports secs comporte trois grandes parties : a) le corps du texte qui comprend un préambule et 17 articles; b) l'annexe I, qui renferme une liste des ports secs d'importance internationale dans les pays membres; et c) l'annexe II, qui contient plusieurs principes directeurs pour le développement et l'exploitation des ports secs. Il importe de noter que l'article premier définit les ports secs comme étant « un lieu situé à l'intérieur des terres servant de centre logistique, relié à un ou plusieurs modes de transport et destiné à la manutention, au stockage et à l'inspection réglementaire des marchandises faisant l'objet d'un commerce international, ainsi qu'à l'exécution des vérifications et formalités douanières applicables ».

9. Cette définition contient trois notions importantes, à savoir: un port sec est a) un site où divers modes de transport peuvent converger; b) un lieu dans lequel des marchandises en transit font l'objet d'un certain nombre d'opérations avant d'arriver à destination finale; et c) un endroit où les inspections et formalités douanières sont effectuées.

10. Les obligations des parties à l'Accord sont d'adopter la liste de ports secs figurant à l'annexe I, afin qu'elle serve de base au développement coordonné des principaux nœuds d'un système de transport et de logistique international intermodal intégré, et de développer ces ports secs dans le cadre de leurs programmes nationaux et conformément à leurs législations et réglementations nationales. En outre, le développement et l'exploitation de ces ports secs doivent être guidés par les principes énoncés à l'annexe II de l'Accord. Ces principes concernent les fonctions des ports secs, la mise en place de cadres institutionnels, administratifs et réglementaires propres à favoriser le développement des ports secs et leur bonne exploitation; la conception, l'aménagement et la capacité des ports secs; et les infrastructures, équipements et installations minimums nécessaires pour prendre en charge efficacement les volumes de fret attendus.

11. Au total, 27 pays membres de la CESAP ont recensé 240 ports secs à inclure sur la liste en vertu des obligations mentionnées ci-dessus, dont 153 ports secs existants et 87 ports secs potentiels. Ces ports secs ont été sélectionnés sur la base des critères suivants:

a) Les ports secs sont généralement situés à proximité: i) de la capitale nationale ou des capitales de province ou d'État situées à l'intérieur des terres; et ii) des centres de production et de consommation existants ou potentiels reliés aux réseaux routiers et ferroviaires, notamment ceux de la Route d'Asie et/ou du Chemin de fer transasiatique, le cas échéant.

b) Les ports secs sont reliés par différents modes de transport aux autres ports secs, postes frontaliers, postes de douane terrestres, postes de contrôle intégrés, ports maritimes, terminaux de navigation intérieure et aéroports.

12. Alors que les gouvernements s'efforcent de répondre aux besoins croissants en infrastructures et services de transport tout en tentant d'atténuer les externalités négatives du secteur des transports, l'Accord intergouvernemental sur les ports secs, ainsi que les Accords intergouvernementaux sur les réseaux de la Route d'Asie et du Chemin de fer

transasiatique, constituent un cadre institutionnel visant à appuyer les pays membres dans leurs efforts collectifs pour promouvoir le développement de couloirs de transport régionaux suivant la trajectoire de la Route d'Asie et du Chemin de fer transasiatique. Ces accords ont aussi reconnu que les ports secs d'importance internationale pouvaient constituer la toile de fond d'une stratégie de développement de l'arrière-pays, tout en aidant les pays sans littoral à accéder aux marchés à des coûts plus faibles qu'actuellement et en favorisant l'émergence d'un secteur logistique efficace dans toute la région.

II. Développement et exploitation des ports secs

A. Ports secs et couloirs de transport intermodal

13. Traditionnellement, pour des raisons d'efficacité, les courants d'échanges internationaux ont utilisé la voie maritime. S'il s'agit naturellement du meilleur moyen d'assurer dans de bonnes conditions le mouvement de vastes volumes de marchandises entre l'Asie et ses partenaires commerciaux d'Europe et d'Amérique du Nord, le transport maritime a également la préférence dans les échanges entre les pays d'Asie. De ce fait, les régions côtières ont toujours attiré les activités de production et de commerce, lesquelles ont attiré à leur tour des communautés sans cesse plus nombreuses qui y trouvaient des revenus plus élevés, de plus larges possibilités d'emploi, un meilleur accès aux services d'éducation et de santé et un niveau de vie plus élevé. Toutefois, la concentration d'importants groupes de population dans un petit nombre d'emplacements s'est aussi accompagnée de certains problèmes tels qu'un développement spatial mal équilibré, des inégalités sociales et une surexploitation des ressources dans certaines régions. Compte tenu de ce qui précède, si le développement de modes de transport indépendants va probablement se poursuivre pendant longtemps encore, l'intégration de réseaux plus larges englobant tous les modes gagne en importance.

14. L'intégration des infrastructures et services de transport est également souhaitable du point de vue du développement des activités industrielles. En effet, l'évolution des technologies de l'information et de la communication a fait évoluer la gestion des activités de production et rendu possible l'intégration d'activités à valeur ajoutée dans des réseaux industriels internationaux qui peuvent bénéficier de la mise en place de couloirs de transport internationaux efficaces.

15. Diverses considérations socioéconomiques ajoutent à l'urgence d'un tel système. La croissance de la population mondiale et l'amélioration de ses moyens d'existence continueront d'accroître la demande globale de produits commercialisés; simultanément, les modes de transport existants, qui sont surtout utilisés indépendamment, sont mis à rude épreuve. Les responsables des politiques sont conscients que la mise en place de nouvelles infrastructures ne suffira pas à satisfaire cette augmentation de la demande. Enfin, à une époque où le bilan environnemental de nombreuses industries s'améliore, le secteur des transports continue de contribuer pour beaucoup aux émissions de gaz à effet de serre et reste hautement dépendant des combustibles fossiles. À cet égard, le document final « L'avenir que nous voulons », adopté à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable en juin 2012, invite les gouvernements dans le monde entier à mettre en place des politiques visant à assurer un meilleur accès aux biens et services à l'appui du développement économique et social tout en réduisant au minimum les incidences négatives d'un secteur des transports en croissance rapide. À ce jour, les aspects du développement axés sur le transport durable se sont concentrés majoritairement sur le transport urbain,

principalement sur le transport de passagers. Cela étant, les questions telles que l'« écologisation » du transport de marchandises à longue distance via une meilleure intégration des divers modes de transport font l'objet de plus en plus d'attention.

16. Dans ce contexte, le développement de couloirs intermodaux de transport semble offrir un cadre permettant de tenir compte de manière inclusive des préoccupations évoquées plus haut. Ces couloirs permettent aux pays de mettre en place des transports intermodaux efficaces et de développer leurs services logistiques, ce qui donne à la région de la CESAP la possibilité de maintenir sa position dans l'économie mondiale, d'améliorer la situation sur le marché du travail et de continuer à améliorer les niveaux de vie de sa population.

17. Les couloirs intermodaux de transport permettent d'optimiser la planification de l'achat et de l'utilisation de terrains entre différents organismes et facilitent les programmes d'expansion. Ils favorisent la mobilité et créent des économies d'échelle pour l'industrie, et ils offrent une large gamme de services et un réservoir de main-d'œuvre qualifiée à l'intérieur d'une zone circonscrite.

18. Simultanément, les communautés se trouvant le long du couloir bénéficient de meilleures possibilités d'emploi et d'un niveau de vie supérieur. Enfin, en facilitant l'intégration des modes de transport, les couloirs intermodaux permettent d'optimiser l'utilisation de chacun des modes de transport, génèrent des réserves de capacité et réduisent l'empreinte carbone du secteur des transports, tout en stimulant la vitalité économique.

B. Fonctions des ports secs

19. En 1982, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a défini les ports secs comme suit: « Terminal situé à l'intérieur des terres, auquel les compagnies maritimes délivrent leurs connaissements pour des marchandises d'importation en assumant l'entière responsabilité de tous les coûts et conditions et auprès duquel les compagnies maritimes obtiennent leurs connaissements pour des marchandises d'exportation² ». Cette définition implique que les principaux utilisateurs des ports secs étaient des compagnies maritimes. Ainsi, la principale fonction d'un port sec était d'être l'extension territoriale d'un port maritime. Cette définition, même si elle peut paraître limitée, correspondait à l'objectif premier d'une époque où le commerce maritime international était en plein essor et où l'efficacité des mouvements de marchandises, surtout dans le cas des marchandises conteneurisées, a commencé à pâtir du peu de possibilités d'expansion à l'intérieur ou à proximité des centres urbains où étaient implantés les ports maritimes.

20. Cependant, au fil des ans, alors que la conteneurisation se poursuivait à un rythme soutenu, une nouvelle définition a vu le jour, qui englobait différents usagers – en particulier les douanes – et diverses fonctions, principalement celles associées aux conteneurs, de sorte qu'un port sec a fini par désigner: « Une installation ouverte à tous les usagers, ayant le statut d'organisme public, équipée de structures fixes et offrant des services pour la manutention et le stockage temporaire de marchandises de tous types (y compris des conteneurs) transportées en régime de transit douanier par

² Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Handbook on the Management and Operation of Dry Ports* (Genève, CNUCED, 1991) (UNCTAD/RDP/LDC/7), p. 2.

n'importe quel mode de transport approprié et placées sous contrôle douanier, cette installation comprenant des services de douane et d'autres organismes compétents pour autoriser l'admission et la consommation locale desdites marchandises, leur magasinage, leur admission temporaire, leur réexportation, leur entreposage temporaire dans le cas de marchandises en transit destinées à l'exportation³ ». Cette définition n'est pas incompatible avec la première, elle la complète d'ailleurs avantageusement, car elle montre que les ports secs sont des lieux qui ont les fonctions d'un port qui ne serait pas situé en bord de mer. Autrement dit, les ports secs permettent toujours d'accélérer le transit dans les ports et de décongestionner les zones environnantes, mais ils offrent désormais également des services douaniers aux transporteurs.

21. La notion de « services proposés aux transporteurs » contenue dans cette définition a fait naître une nouvelle conception des ports secs comme étant des installations intérieures de traitement du fret, qui sont une composante clef des chaînes d'approvisionnement. Cela signifie que les ports secs pouvaient aussi offrir des services à valeur ajoutée, qui les rendent plus attractifs aux entreprises parce qu'ils offrent toute une gamme d'activités logistiques, comme l'entreposage, l'emballage et l'étiquetage, et proposer également des services auxiliaires, comme des services bancaires ou d'assurances. Cela a conduit à une conception et définition encore plus précises des ports secs, formulées comme suit par le secrétariat de la CESAP en 2006:

« (...) l'expression «port sec» s'entend d'un lieu donné situé à l'intérieur des terres pour le groupage et la distribution de marchandises, ayant des fonctions correspondant à celles d'un port maritime, et comprenant des services de dédouanement. Les fonctions rattachées à un port maritime que l'on pourrait s'attendre à retrouver dans un port sec supposent des installations pour la manutention de conteneurs (voire de marchandises en vrac); des liaisons avec les infrastructures intermodales; un regroupement géographique de sociétés et d'organismes indépendants s'occupant du transport de marchandises (tels que transitaires, chargeurs et transporteurs); et la fourniture de services connexes (entres autres, inspections douanières, paiement de taxes, entreposage, entretien et réparations, et liaisons bancaires au moyen des technologies de l'information et de la communication)⁴ ».

Cette définition suggère qu'un port sec est plus qu'un simple moyen de réduire la pression sur les installations des ports maritimes encombrés, mais qu'il est devenu un pôle d'attraction regroupant des activités industrielles et le moteur du développement économique de zones spécifiques. Il est suggéré dans le document en question que cette expansion des activités profiterait particulièrement aux petites et moyennes entreprises en leur offrant des possibilités d'achats groupés ainsi que des services de groupage et de distribution.

22. Bien que le concept de ports secs englobe tous types de marchandises – conteneurisées, marchandises diverses non conteneurisées et marchandises en vrac – les cargaisons conteneurisées représentent globalement la majorité des volumes échangés dans le commerce international, raison pour laquelle les ports secs devraient peut-être être planifiés et conçus dans l'optique du transport conteneurisé. Ainsi, les parcs à conteneurs de la région pourraient

³ Ibid.

⁴ E/ESCAP/CMG(3/I)/1, p. 2.

progressivement se transformer en des ports secs en se dotant de services à valeur ajoutée qui pourraient constituer la première étape avant une expansion plus vaste, qui ferait d'eux de véritables zones de traitement des importations/exportations ou zones économiques spéciales. Il ne faut pas oublier que, pour pouvoir jouer le rôle de ports secs, il est essentiel que ces installations permettent de gérer les échanges de marchandises transfrontières, ce qui signifie qu'ils devraient fournir des services de douane à plein temps pendant les heures d'exploitation, conformément à la définition donnée dans l'Accord intergouvernemental sur les ports secs, dont il est question au paragraphe 8 ci-dessus.

23. Les divers types de ports secs proposent tous des services douaniers, mais, traditionnellement, chaque type de structure offre des prestations différentes. Ces prestations ont été décrites dans une étude de la CESAP datant de 2008 et sont résumées dans le tableau 1 ci-dessous⁵ :

Tableau 1

Fonctions traditionnelles des ports secs

Type	Prestations offertes
Parc à conteneurs	<ul style="list-style-type: none"> - Manutention de conteneurs - Entreposage - Dépôt de conteneurs en transit intermodal sous douane
Centre de groupage	<ul style="list-style-type: none"> - Empotage et dépotage de conteneurs internationaux ou nationaux aux normes ISO (Organisation internationale de normalisation) et non-ISO - Entreposage à court terme de marchandises (sous douane et hors douane) - Transit de marchandises, groupage de marchandises et services bancaires (prestations limitées)
Dépôt intérieur de conteneurs	<ul style="list-style-type: none"> - Manutention et entreposage des conteneurs - Empotage et dépotage de conteneurs - Manutention et entreposage des marchandises en vrac - Petites réparations de conteneurs - Opérations de transit et services de groupage de marchandises - Services bancaires, financiers et d'assurances
Centre de fret (parmi les diverses dénominations utilisées, on rencontre aussi « parc logistique », « parc industriel » « pôle de traitement des échanges », « terminal intérieur »)	<ul style="list-style-type: none"> - Manutention et entreposage des conteneurs - Empotage et dépotage de conteneurs - Manutention et entreposage des marchandises en vrac - Inspections douanières et dédouanement - Petites réparations de conteneurs - Opérations de transit et services de groupage de marchandises - Services bancaires, financiers et d'assurances - Services d'entrepôt à valeur ajoutée, gestion des stocks et services d'emballage et de manutention des matériaux

24. L'éventail des services à valeur ajoutée que peuvent offrir les ports secs reflète une évolution, les ports secs n'étant plus nécessairement rattachés exclusivement à un port maritime déterminé; au lieu de cela, ils font partie d'une chaîne d'approvisionnement qui est au cœur des échanges commerciaux entre plusieurs régions ou pays spécifiques. Cela a son

⁵ ST/ESCAP/2556, p. 5 à 9.

importance pour les ports secs desservant des pays sans littoral. Si ces ports secs sont indispensables pour que ces pays puissent bénéficier d'un accès maritime, ils sont aussi destinés à jouer, à l'avenir, un rôle important dans le renforcement du commerce entre lesdits pays. On peut concevoir le rôle qu'ils peuvent jouer dans une sous-région aussi vaste que l'Asie centrale. Ce rôle est déjà bien réel dans certains pays pourvus de vastes zones intérieures, comme l'Inde, où la Container Corporation of India (CONCOR) exploite non seulement des ports secs servant à acheminer les marchandises à destination et en provenance des principaux ports du pays, en particulier le port de Mumbai, mais gère également plusieurs terminaux intérieurs de transport intermodal.

25. Enfin, un port sec peut également être « une structure fondamentale propre à promouvoir les secteurs exportateurs d'une région, en particulier pour les petites entreprises qui ne peuvent pas réaliser d'économies d'échelle par elles-mêmes. En faisant baisser les coûts et en améliorant l'accessibilité, ils ouvrent de nouveaux débouchés commerciaux et font baisser les coûts des importations et des exportations ⁶ ».

C. Propriété et financement des ports secs

26. Par propriété, on entend le fait d'être propriétaire du site du terminal et des installations qui s'y trouvent, équipements compris. Cette définition générale peut donc désigner un port sec en propriété soit publique soit privée, ou encore en propriété mixte. Toutefois, traditionnellement, la propriété publique est plus répandue, du fait de l'importance que revêtent les ports secs pour les ports maritimes – lesquels appartiennent le plus souvent à des organismes publics –, et pour le pays en général. Bien souvent, « étant donné qu'un des avantages des ports secs est la création d'emplois et une meilleure utilisation des infrastructures régionales de transport, on les considère souvent comme des projets d'utilité publique ⁷ ». Lorsque le port sec est du domaine public, les autorités fournissent les ressources nécessaires à la construction du site et sont responsables de son développement futur, mais l'expansion des activités sur le site en question peut créer des possibilités d'intervention du secteur privé moyennant des mécanismes tels que la location ou la concession. Ces options concernent surtout les activités d'exploitation du port sec.

27. Au vu de ce qui précède, dans la mesure où les infrastructures de transport ont une valeur stratégique nationale, leur financement est généralement assuré par l'État ou par un organisme public, comme un organisme national des chemins de fer ou un port. Dans un rapport de la CNUCED de 1991, il a été reconnu que, même si un tel régime pouvait nuire à l'efficacité d'un port sec, il permettait une plus grande égalité de traitement entre tous les utilisateurs et une répartition plus équitable des marchandises entre les différents modes, dans le cadre d'une politique des transports à planification centralisée⁸. Dans la littérature sur les ports secs, il est reconnu

⁶ Theo Notteboom et Jean-Paul Rodrigue, « Inland terminals within North American and European supply chains », ESCAP Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific, N° 78, 2009.

⁷ Jean-Paul Rodrigue et Theo Notteboom, « Dry ports in European and North American intermodal rail systems: two of a kind? » Exposé présenté à l'occasion de la cinquième Asian Logistics Round Table and Conference, Vancouver, Canada, 14-15 juin 2012.

⁸ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Handbook on the Management and Operation of Dry Ports* (Genève, CNUCED, 1991) (UNCTAD/RDP/LDC/7), p. 53.

que les régimes de propriété entièrement publique ou entièrement privée présentent tous deux des avantages et des inconvénients.

28. Dans le cas d'un financement entièrement public, les fonds proviennent du budget national, soit directement, soit sous forme de prêts. Si l'investissement comprend aussi l'équipement, l'État est susceptible de prendre en charge l'exploitation du site. Cependant, l'inconvénient d'un régime « exclusivement public » est que les structures publiques sont parfois perçues comme étant trop peu réactives face aux conditions du marché et qu'elles ont tendance à trop investir dans le développement de moyens non économiques, d'où des coûts indûment élevés pour les utilisateurs. De plus, il se peut que le secteur public manque d'expérience dans la promotion du site. Dans certains cas, lorsque le site appartient entièrement à l'État, la présence de celui-ci peut être perçue comme dominatrice, ce qui décourage les investissements provenant d'autres sources. Ce problème s'est parfois posé en Inde:

... Les ports secs du secteur public, dont les propriétaires sont également des entreprises publiques cotées en bourse partiellement, peuvent exploiter les terrains à des coûts symboliques, bien en-dessous des prix du marché. Dans plusieurs cas, des terrains ont été loués à des entreprises publiques pour de très longues périodes à des taux très bas et subventionnés. L'État devient ainsi celui qui fixe les tarifs des services dispensés dans les ports secs. Or le secteur privé ne bénéficie pas du même traitement préférentiel et doit acquérir les terrains aux prix du marché⁹.

29. Pour ce qui est du financement entièrement privé, peu de pays permettent que les investissements d'importance stratégique, comme les ports maritimes et les ports secs, soient financés entièrement par des fonds privés. Dans le meilleur des cas, l'État louera les terrains à un investisseur privé qui n'est pas toujours directement impliqué dans les transports ou la logistique. Si le régime de propriété privée peut parfois avoir ses avantages – plus grande souplesse et meilleure réactivité économique, évolution des modes d'exploitation, et possibilité de répondre à des besoins particuliers, entre autres – cette formule ne favorise pas toujours la maîtrise des coûts et n'est pas toujours favorable aux intérêts des communautés locales.

30. Dans le cadre des partenariats public-privé et compte tenu de ce qui précède, il semblerait qu'il faille privilégier un régime intermédiaire fondé sur une participation mi-privée, mi-publique. Alors que les infrastructures peuvent être coûteuses et décourager les investisseurs privés – surtout en ce qui concerne les infrastructures ferroviaires sur les liaisons principales –, d'autres installations intermodales peuvent se prêter aux partenariats public-privé (PPP), ce que la CESAP s'est employée à promouvoir dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Busan, évoquée plus haut, ainsi que la Déclaration de Séoul sur les partenariats public-privé pour le développement des infrastructures en Asie et dans le Pacifique (2007), la Déclaration de Jakarta sur les partenariats public-privé pour le développement des infrastructures en Asie et dans le Pacifique (2010), la Déclaration de Bangkok sur le développement des transports en Asie (2012), la Déclaration de Téhéran sur les partenariats public-privé pour le développement des infrastructures en Asie et dans le Pacifique (2012) et la Déclaration ministérielle sur les transports en tant que clef du développement

⁹ Hercules Haralambides et Girish Gujar, « The Indian dry ports sector, pricing policies and opportunities for public-private partnerships », *Research in Transportation Economics*, vol. 33 (2011), p. 5 à 58.

durable et de l'intégration régionale (2013). Autrement dit, comme la construction et l'équipement d'installations intermodales supposent des investissements très lourds, les pouvoirs publics sont fortement incités à conclure des accords de collaboration ou des partenariats avec le secteur privé en vue de développer ce type d'installations.

31. Les partenariats public-privé (PPP) associent le secteur privé à certains aspects du développement des infrastructures, ou à la fourniture de services d'infrastructure nouveaux ou existants, traditionnellement fournis par l'État. Les PPP sont généralement des projets à long terme reposant sur un contrat ou un accord de concession entre l'État (ou une entité officielle) d'un côté et une entreprise privée de l'autre, qui encadre la fourniture d'un service d'infrastructure moyennant rémunération. Les parties à un PPP, souvent dans le cadre d'un contrat ayant force obligatoire ou quelque autre mécanisme, conviennent du partage des responsabilités inhérentes à la mise en œuvre et/ou à l'exploitation et à la gestion d'un projet d'infrastructure. Cette collaboration ou ce partenariat s'appuient sur le savoir-faire de chacun des partenaires, et répondent à des besoins publics clairement définis, via une répartition appropriée des ressources, des risques, des responsabilités et des bénéfices¹⁰.

32. L'étude de la CNUCED datant de 1991 (voir ci-dessus) met en avant deux combinaisons possibles entre secteurs public et privé pour le développement des ports secs: a) le secteur public fournit certaines installations, comme les têtes de lignes ferroviaires et les principaux portiques de manutention de conteneurs, alors que le secteur privé gère d'autres installations, comme les centres de groupage; ou b) les secteurs public ou privé cofinancent l'exploitation conjointe d'un site, avec une direction commune et dans le cadre d'une gestion unifiée¹¹. Dans le premier cas, la démarche est intéressante si le secteur public investit dans les équipements lourds à forte intensité de capital qui exigent des investissements à long terme, par rapport à d'autres installations du site. La deuxième option est quant à elle un moyen de garantir que le port sec fonctionne comme une organisation intégrée et se développe d'une manière cohérente, en conciliant les intérêts des entreprises et ceux des communautés locales.

33. Les deux formes de PPP les plus fréquemment utilisées dans la région de la CESAP sont le contrat construction-exploitation-transfert (CET) et le contrat de gestion. Les contrats de CET prévoient que les contractants du secteur privé s'engagent à construire, équiper, gérer et exploiter des terminaux pendant une période prédéterminée – généralement 30 ans minimum –, au terme de laquelle l'actif du terminal est transféré à l'État. Dans le cadre des accords de ce type, les obligations financières de l'entité étatique se limitent généralement à la mise à disposition de terrains appartenant à l'État, mais peuvent également comporter une obligation de fournir un accès routier et ferroviaire jusqu'à l'entrée du site. Les entrepreneurs privés peuvent recouvrer leur investissement dans l'actif du terminal en percevant les revenus d'exploitation générés tout au long de la durée du contrat. La République de Corée a fait appel à un mécanisme de ce type pour la construction d'installations à Uiwang (près de Séoul) et à

¹⁰ Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, *A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure*. Disponible à l'adresse: www.unescap.org/sites/default/files/ppp_guidebook.pdf.

¹¹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Handbook on the Management and Operation of Dry Ports* (Genève, CNUCED, 1991) (UNCTAD/RDP/LDC/7), p. 53.

Yangan (près de Busan), pour lesquelles des contrats CET ont été conclus entre l'État et des investisseurs privés, la plupart spécialisés dans le secteur des transports et de la logistique. Il existe aussi des contrats de gestion conclus entre des États et des investisseurs/opérateurs privés pour une période inférieure à 30 ans. Dans ce type d'arrangements, les États s'engagent à financer la fourniture de toutes les infrastructures du terminal, les partenaires privés s'engageant de leur côté à investir dans les équipements de manutention et de transport des marchandises nécessaires à l'exploitation du terminal. Cette exploitation est dès lors la responsabilité des partenaires privés, mais les actifs du terminal restent la propriété de l'État, qui rentabilise son investissement en prélevant des redevances de concession versées par les partenaires privés pendant la durée du contrat de concession. Le site de Ladkrabang (à l'est de Bangkok) a été développé dans le cadre d'un arrangement de ce type, des contrats de concession ayant été signés avec six partenaires privés.

34. Le mode de participation du secteur privée sera toujours choisi en fonction de la capacité financière des pouvoirs publics et du niveau souhaité d'exposition au risque. Si l'on considère qu'il importe de réduire au minimum la responsabilité de l'État en termes d'investissement, les accords CET ont certains avantages, mais leur principal défaut est qu'ils ne favorisent pas la concurrence dans l'exploitation du terminal. En accordant une concession d'exploitation, les pouvoirs publics s'exposent à un niveau élevé de risque sur investissement, mais, dans la mesure où cette formule rend possible l'exploitation du terminal par deux opérateurs ou plus, les exportateurs et importateurs peuvent potentiellement retirer un avantage certain de la concurrence entre les opérateurs.

35. Sur le plan conceptuel, les partenariats public-privé ne font pas de distinction entre investisseurs nationaux et investisseurs étrangers. Pourtant, historiquement, nombre de projets de construction de ports secs – en particulier dans la région de la CESAP – ont été mis au point et financés au moyen de ressources nationales, et il a rarement été fait appel aux investisseurs internationaux. Il n'en va pas de même pour les terminaux de ports maritimes, qui ont traditionnellement attiré des opérateurs de terminaux de renommée internationale, comme Hutchison Port Holdings Trust, DP World, et PSA International (anciennement appelé Autorité du port de Singapour). Environ 90 des 100 plus gros ports de conteneurs et ports maritimes du monde fonctionnent de cette manière, y compris en Asie. Les gouvernements se sont attachés à réglementer les ports, à améliorer les liens entre les infrastructures de transport et les ports, et à favoriser la concurrence dans le secteur.

36. La gestion et l'exploitation des ports maritimes ont traditionnellement favorisé le secteur privé, car les entreprises privées ont des incitations plus fortes et sont dotées de plus grandes compétences logistiques, ce qui leur permet d'exploiter les ports avec une plus grande efficacité que l'État. Il en résulte un avantage macroéconomique supplémentaire, à savoir que les ports restent compétitifs et que l'activité commerciale n'y est entravée ni par le manque d'efficacité ni par le manque d'investissements; ou qu'ils ne réclament pas de deniers publics plus utiles ailleurs. Abstraction faite des différents points de vue concernant l'intervention de l'État dans la région, le développement des ports secs devrait viser principalement l'amélioration qualitative de l'infrastructure et des services fournis aux clients des transporteurs de marchandises, l'accent devant être mis sur l'accès.

37. Les coûts d'investissement élevés liés à la construction d'infrastructures pour un nouveau port sec peuvent poser problème, surtout

lorsque des infrastructures ferroviaires doivent également être mises en place. De plus, s'il est vrai que les ports secs peuvent bénéficier à un certain nombre de parties prenantes, leurs avantages peuvent prendre plus ou moins de temps à se concrétiser, selon les parties concernées. Par exemple, si les autorités portuaires profiteront rapidement des retombées positives d'un port sec, les prestataires de services logistiques, soumis à une forte concurrence, en récolteront les bienfaits sur une période beaucoup plus longue. Toutefois, ces difficultés mises à part, le développement des ports secs touche si profondément les secteurs public et privé que la voie du partenariat semble être la seule à permettre l'esprit de consensus nécessaire au succès. Dans la littérature sur la question, les auteurs sont d'accord sur les avantages que les divers acteurs peuvent retirer du développement efficace des ports secs. Ces avantages sont résumés dans le tableau 2. Il semblerait donc logique que ceux qui sont les mieux placés pour bénéficier du développement des ports secs soient aussi les plus enclins à investir et à devenir partenaires dans des projets de ce type.

38. Bien entendu, à mesure que les pays de la région prennent part à des activités de production à valeur ajoutée de plus en plus complexes et qu'ils sont toujours plus intégrés dans les réseaux mondiaux de production et les chaînes de valeur mondiales, ils ont des impératifs logistiques de plus en plus importants. Les pays asiatiques doivent donc s'attacher à déterminer comment améliorer à court et moyen terme les services logistiques et les infrastructures connexes, notamment les ports secs, de façon à renforcer sensiblement leur compétitivité.

Tableau 2

Développement des ports secs: acteurs et avantages

Acteurs	Avantages
Pouvoirs publics	<ul style="list-style-type: none"> - Accroissement des activités commerciales - Meilleure compétitivité, donc stimulation de la croissance du PIB - Recettes plus élevées
Autorités portuaires	<ul style="list-style-type: none"> - Décongestion des ports - Meilleure attractivité pour les transporteurs maritimes - Possibilités accrues d'expansion portuaire
Administration des chemins de fer	<ul style="list-style-type: none"> - Plus grande part de marché
Opérateurs routiers	<ul style="list-style-type: none"> - Gains de temps et moindre encombrement des terminaux et des routes, d'où une meilleure utilisation des actifs
Industrie/chargeurs	<ul style="list-style-type: none"> - Meilleure intégration des transports dans les chaînes d'approvisionnement, d'où une réduction des coûts des transports - Baisse des coûts de la logistique - Meilleur accès aux services douaniers et services logistiques accrus
Ville portuaire	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des embouteillages - Possibilités accrues en matière d'occupation des sols
Administrations locales	<ul style="list-style-type: none"> - Dynamisation du développement

économique local

Société	<ul style="list-style-type: none"> - Meilleures possibilités d'emploi - Réduction des encombrements routiers et de la pollution grâce au transfert modal - Diminution du nombre d'accidents de la route
---------	--

39. La perspective de gains supplémentaires dus à un accroissement de l'activité économique, ainsi que des impôts sur les sociétés et des impôts sur le revenu résultant d'une augmentation de la population active, devrait également inciter les gouvernements aux niveaux central, régional et local à favoriser le développement de ports secs et d'autres pôles à forte activité logistique. Aux États-Unis d'Amérique, le développement du parc logistique Alliance Texas a eu des retombées économiques estimées à 36,4 milliards de dollars E.-U. entre 1990 et 2008. Il faut comparer cela avec un capital total de 7,1 milliards de dollars en 2008, dont 6,7 milliards provenant de sources privées et 387 millions de sources publiques (État du Texas et Gouvernement fédéral)¹².

40. Sur le plan social, les administrations comme les populations locales profiteraient du développement des ports secs, notamment parce que ceux-ci créent de nouvelles possibilités d'emploi pour un large éventail de demandeurs d'emploi, qu'il s'agisse d'emplois peu rémunérés dans les activités de manutention, ou d'emplois mieux payés dans l'informatique et les services bancaires, ou encore de postes d'encadrement ou de direction. Cela tient au fait que les ports secs peuvent stimuler le secteur des exportations dans une région, tout particulièrement pour les petites entreprises qui ne peuvent pas par elles-mêmes réaliser d'économies d'échelle. Le parc logistique Alliance Texas, mentionné précédemment, a non seulement permis de créer 28 000 emplois, mais, selon les estimations, il a aussi favorisé indirectement la création de 63 400 emplois. En Europe, le site de Duisport, qui est un relai intérieur pour les ports de Bruges-Zeebruges et d'Anvers en Belgique et ceux de Rotterdam et d'Amsterdam aux Pays-Bas, a permis de créer quelque 36 000 emplois dans la région¹³.

D. Encourager la participation des pouvoirs publics à tous les niveaux

41. Comme on l'a vu plus haut, les pouvoirs publics et la société ont tout à gagner du développement des ports secs. Cela dit, si l'on veut que les avantages escomptés se concrétisent, il faut privilégier une approche globale et intégrée mettant à contribution l'ensemble des ministères, pour garantir le succès à long terme des ports secs en tant que pôles de croissance intérieurs. À cet effet, il faudrait peut-être commencer par:

- a) Relier entre elles les infrastructures de transport et en assurer l'entretien (ministère des transports et ministère des finances);
- b) Instaurer un cadre politique favorable aux entreprises (ministère du commerce et ministère des finances);
- c) Offrir des services publics et des activités de facilitation (ministères des douanes, ministère du commerce et Trésor public);

¹² Yossi Sheffi, « Logistics-intensive clusters: global competitiveness and regional growth » in *Handbook of Global Logistics*, J.H. Bookbinder, ed. (New York, Springer Science+Business Media, 2013), p. 463 à 500.

¹³ Pour en savoir plus sur Duisport, consulter la page: www.duisport.de.

d) Assurer des services ferroviaires réguliers entre les dépôts intérieurs de dédouanement et les ports maritimes (administration des chemins de fer, ministère des transports);

42. Avec le développement des services offerts à proximité des ports secs, qui commencent à englober la transformation des exportations et les activités des parcs industriels, un engagement supplémentaire des pouvoirs publics pourrait être nécessaire aux fins suivantes:

a) Aménagement et zonage appropriés des sites (ministère de la planification);

b) Approvisionnements énergétiques économiques et fiables (ministère de l'énergie);

c) Fourniture de services d'eau économiques et fiables (services des eaux et ministère des travaux publics);

d) Connectivité TIC (ministère de la technologie et des communications).

III. Questions à examiner

43. Si le ministère chargé de l'infrastructure des transports est souvent à l'origine des initiatives de développement des ports secs, pour un succès à long terme il est essentiel d'adopter une approche intégrée et globale faisant intervenir tous les ministères et plusieurs acteurs du secteur privé.

44. Le Comité souhaitera sans doute inviter les délégations à donner des informations sur les progrès accomplis par leurs pays dans le développement de ports secs et de pôles de croissance éloignés des zones côtières, en mettant en évidence les facteurs essentiels au succès d'une telle initiative, tels que des partenariats public-privé aux stades de la conception et de l'exploitation.

45. En outre, le Comité est invité à donner son avis sur les aspects suivants:

a) Rôles que pourraient jouer les pouvoirs publics nationaux, les administrations locales et le secteur privé pour promouvoir les ports secs en tant que pôles de croissance, et notamment pour encourager d'autres ministères et institutions à s'impliquer davantage dans l'examen de cette question;

b) Moyens par lesquels le secrétariat pourrait, conjointement avec d'autres partenaires de développement, contribuer à l'élaboration de politiques relatives à la création de ports secs, y compris en analysant et partageant les « bonnes pratiques » et en mettant en œuvre des projets pilotes avec le concours de pays membres.