

Le retour du mercantilisme dans les transports mondiaux

PIERRE BAUCHET

LA confusion des mots, « colbertisme », qui évoque l'insistance de Colbert sur l'importance du domaine maritime, et « mercantilisme », qui indique une stratégie de développement national, est significative. Les États ont toujours considéré que les transports étaient un facteur essentiel du développement national et, en conséquence, les ont confortés, appuyant, parfois, des intérêts privés, tels, au XIX^e siècle, les groupes bancaires Péreire et Rothschild. Ils ont créé des infrastructures, assuré des financements et défini des réglementations.

L'intervention était, jadis, motivée non seulement par l'importance des transports pour le développement national, mais aussi par la crainte des « monopoles naturels », le chemin de fer pouvant seul assurer, sur terre, des transports rapides et le télégraphe opérer la transmission de messages. Cette crainte se manifestait aussi bien dans la législation américaine que française. Outre-Atlantique, on mit en place un arsenal antitrust et des commissions spécialisées, créées dès le XIX^e siècle, comme la *Federal Trade Commission*, véritables ministères assurant la réglementation des entrées, des prix et des trafics des *Public Utilities* de transport. En France, on nationalisa⁽¹⁾.

À l'inverse, dans les années 1970, l'excès d'une réglementation qui entraînait des rigidités et des gaspillages a provoqué un mouvement de libéralisation. Mais, si les États ont changé d'attitude, il serait illusoire de penser

qu'ils ont, pour autant, créé un marché libre du transport⁽²⁾.

Le renouvellement des interventions

Les transports intérieurs n'ont été que partiellement libéralisés.

Certes, un mouvement de privatisation a touché les entreprises. Les principes de fonctionnement des services publics ont été assouplis aux États-Unis comme en Europe : l'entrée de nouveaux producteurs n'est plus interdite et les tarifications répondent, désormais, moins à des normes rigides qu'à la demande des usagers.

Toutefois la libéralisation des transports aériens (*Air Deregulation Act*, 1978), aux États-Unis, comme celle des transports urbains en Grande-Bretagne où la libéralisation a été la plus poussée (*Transport Act*, 1980), a engendré des « effets de domination », une augmentation de tarifs et un abandon de services peu rentables. Aussi, des gouvernements européens imposent-ils aujourd'hui de nouvelles règles de conduite : obligations d'égalité de traitement des usagers, de desserte de l'ensemble du territoire, de protection de l'environnement, de respect de critères de qualité, et accordent, en contrepartie, des monopoles, des droits spéciaux et des aides. La notion de *public service*

(1) Cf. Yantie Lun, *Dispute sur le sel et le fer*, éd. J. Lanzmann, 1978. L'empereur Wou, en l'an 115, instaura déjà, en Chine, des monopoles publics du sel et du fer après celui des boissons fermentées pour lutter contre les monopoles privés.

(2) Le transport international, parfois confondu avec le transport national dans les transports d'acheminement, est aujourd'hui moins bien connu que dans les décennies passées, ce qui réduit l'efficacité des interventions. Le règlement Intrastat du 7 novembre 1991 ne permet de suivre que très imparfaitement les échanges intraeuropéens et leurs modes de transport et, depuis 1996, Bruxelles a allégé les informations concernant l'extra-communautaire. Des documents financiers ou commerciaux permettent des estimations, en multipliant les tonnages par des valeurs de fret. Mais ils sont loin d'être exhaustifs.

apparaît dans la Charte des citoyens anglaise publiée en juin 1991⁽³⁾. L'Union européenne accepte pour le transport, « domaine réservé », l'existence de « services publics universels », parfois en monopole, contrôlés étroitement par la puissance publique. La Charte européenne des services publics définit des principes généraux de fonctionnement proches de ceux traditionnels de notre service public, ouverture à tous, tous les jours, partout, dans des conditions d'égalité, de continuité et d'adaptabilité.

Pour les transports maritimes, les soutiens étatiques restent très importants : la construction navale est quatre fois plus aidée que la construction aéronautique.

Le Japon et la Corée pratiquent un « développement capitaliste sectoriel d'État ». La puissance publique agit en étroite collaboration avec des groupes financiers et industriels. Le gouvernement japonais a aidé ses chantiers, qui engrangent 30 % des commandes mondiales en 1997, par des contrats à long terme, des commandes de l'Agence de Défense et de l'Agence de Sécurité maritime, des programmes de financement de navires de la *Japan Development Bank*, des prêts et des exonérations d'impôts pour reconversion, surtout des aides à la recherche et au développement. Il appuie ses armements, par des mesures financières, subventions pour démolition ou modernisation, amortissements spécifiques, exonération de plus-values de cession ainsi que par des clauses de réservation de trafic, et des accords bilatéraux comportant partage de trafic⁽⁴⁾. Il mène une politique concertée avec l'armement et la construction navale dans des conseils tels que le *Shipping and Shipbuilding Rationalisation Council*.

La Corée, 33 % des commandes mondiales en 1997, adopte la même politique concertée depuis le troisième plan quinquennal de 1977 qui désignait la construction navale comme l'une des industries stratégiques. L'État accorde à de grands groupes comprenant armements et chantiers (Hyundai, Daewoo, Samsung) des aides au financement, prêts, bonifications d'intérêt, exemptions d'impôt et abandons de créances. L'intégration permet, comme au Japon, un partenariat des industries et des

banques et l'exclusion des chantiers étrangers d'appels d'offre des armements coréens, par exemple, dans la période récente, pour la construction de méthaniers. La Corée opère des réservations de trafics stratégiques. D'autres pays comme l'Indonésie, Singapour, les Philippines, Taiwan, mènent les mêmes politiques concertées. Il est vrai que les récentes difficultés du système financier des pays d'Asie ont montré que cette concertation peut conduire à des pratiques dangereuses pour les groupes eux-mêmes.

Aux États-Unis aussi, le gouvernement intervient fortement dans le domaine maritime jugé prioritaire. Le Département de la Défense relaye les commandes civiles dans les années de crise⁽⁵⁾ par des commandes militaires qui ont représenté, durant la Guerre froide, jusqu'à 80 % de l'activité des grands chantiers.

Il a, depuis 1993, soutenu la construction navale par des garanties de prêt (*Merchant Marine Act* de 1936). Il réserve à ses chantiers la construction de navires destinés à certains trafics protégés (*Merchant Marine Act* de 1920 dit *Jones Act*). Il lance de vastes programmes d'aide à la recherche et au développement. Il accorde également des facilités fiscales, notamment pour la constitution, par les armements, de fonds de capital de construction (CCF) pour l'achat de navires (*Merchant Marine Act* de 1970) et le emploi des plus-values réalisées sur la vente de navires. Décision significative, le Congrès des États-Unis n'a pas ratifié l'accord OCDE sur la limitation des aides à la construction navale.

Pour soutenir les armements, les pouvoirs publics américains pratiquent une large réservation de trafic de cabotage national au profit de navires américains, construits aux États-Unis, armés avec des équipages américains. Ces navires ont le monopole des transports pour les forces armées américaines (loi du 29 avril 1904), de même que de toute cargaison intéressant le gouvernement fédéral (*Cargo Preference Act*, 1954). Les exportations de produits financées avec l'aide de l'Export-Import Bank et l'acheminement de l'aide civile et militaire consentie aux pays en voie de développement doivent être effectués à 50 % au moins par des navires américains. De nom-

(3) Cf. *Rapport public du Conseil d'État*, 1995, p. 91.

(4) Cf. Didier Burgaud, *Le Développement de la concurrence internationale dans la construction navale*, Rapport de la mission de la recherche au SEM, 1986.

(5) Cf. *Shipping Statistics Year Book*, Institute of Shipping Economics, Brème. J.-L. Perrault, « Les conséquences directes de la militarisation des dépenses fédérales aux USA », *Cahiers du Centre de développement de l'Université de Rennes*, n° 3-4, 1985.

breux accords bilatéraux de réservation de trafic, notamment avec des pays ex-socialistes de l'Est, l'Argentine et le Brésil assurent aux États-Unis le contrôle de leur trafic Nord-Sud, tout en préservant la liberté de ce trafic sur les axes Atlantique et Pacifique où leurs armements de ligne bénéficient d'aides pour lutter contre la concurrence internationale. Une subvention globale d'un milliard de dollars sur dix ans, remplaçant des aides directes supprimées, a été affectée en 1996 au soutien des armements américains dans le cadre d'un programme de sécurité maritime. Sont conservées d'autres mesures telles que l'affrètement de flottes privées à des fins militaires.

Le *Shipping Act* de 1984, dont la réforme n'a pas encore abouti, n'a opéré qu'une faible déréglementation. Si les tarifs des conférences maritimes desservant les États-Unis peuvent porter sur un transport multimodal de bout en bout et ne sont plus suspects (*frowned*) *a priori*, les armateurs étrangers sont toujours soumis à la réglementation américaine par la *Federal Maritime Commission*.

De l'autre côté de l'Atlantique, les politiques de construction navale des gouvernements européens sont, certes, libéralisées sous la pression de Bruxelles qui a plafonné les aides publiques. Mais le rapport *Theisen Securities* de 1995 estimait que les aides directes et financières à la construction navale représentaient encore en pourcentage du coût de la construction navale 13,4 % pour la France, 14,5 pour l'Allemagne, 29,7 pour l'Espagne et 28,7 pour le Danemark.

En ce qui concerne les armements, la Grande-Bretagne a, de tous les pays européens, l'attitude la plus libérale. Elle n'a pas de réservation de cabotage. L'État n'a pas d'armement public sauf la *Royal Fleet Auxiliary* militaire. Mais existent des aides non spécifiques au maritime, amortissement accéléré, fiscalisation de la sécurité sociale des navigants, ainsi que l'exonération des plus-values de cession, des crédits préférentiels pour les armateurs achetant dans les chantiers nationaux, enfin, des possibilités d'enregistrement sous pavillon bis.

Les autres pays d'Europe occidentale, aux traditions plus interventionnistes, soutiennent leurs chantiers et leurs armements qui appartiennent parfois aux mêmes groupes : en Allemagne, au Danemark (A. P. Moller), en Italie (*Instituto per la ricostruzione industriale*).

Pour les chantiers, ce soutien public se manifeste par des aides financières notamment à la restructuration et des crédits spécifiques pour l'achat des navires aux conditions de l'accord OCDE. Pour les armements, existent des avantages fiscaux, exonérations de plus-values de cession sous condition de réemploi et amortissements accélérés. Les gouvernements allègent les charges de fonctionnement des armements en autorisant la délocalisation des navires vers des pavillons de complaisance, et en créant des enregistrements bis, par exemple celui des îles Kerguelen en France, dont les charges fiscales et de personnel sont plus faibles. Enfin, tous les gouvernements allègent de plus en plus, sous leur pavillon, les prélèvements sociaux et fiscaux, ce qui revient à donner un avantage relatif à cette activité par rapport à d'autres.

Dans les pays en transition de l'Est, la fin de l'ère soviétique n'a pas supprimé nombre d'interventions centralisées sur les chantiers et les flottes même privatisées⁽⁶⁾. Des pays socialistes en développement, comme la Chine, ont, certes, des entreprises privées de transport et font appel aux capitaux privés. Mais ces États ont encore un secteur public important et soutiennent leurs flottes par un protectionnisme et des aides qui perdurent, là aussi.

Le soutien des ports par les collectivités publiques reste aussi important. Certes, au Danemark, en Grande-Bretagne et en Irlande, l'autorité portuaire assure l'essentiel du financement par les redevances de ses clients. Mais, en Europe continentale, notamment en Allemagne et en Belgique, l'État, les régions et les communes représentent une part prépondérante du financement.

En résumé, on observe que les moyens d'intervention ont changé, dans la construction navale et l'armement, comme dans bien d'autres secteurs. Un appui direct au développement des firmes nationales pour conquérir des marchés extérieurs, voire dominer le marché mondial, remplace les anciennes protections aux frontières. Pour les chantiers, des aides financières ou fiscales très importantes, garanties de bonne fin, crédits à l'exportation, subventions à la restructuration, à l'investissement, à la recherche et au développement, ont

(6) Les armements privatisés cherchent à placer leurs navires sous pavillons étrangers, pavillons bis, ou de complaisance comme Chypre, où elles échappent à la tutelle de leurs administrations et attirent des capitaux, notamment grecs.

remplacé les droits de douane et la réservation nationale des commandes. Pour les armements communautaires, à l'intérieur de la Communauté européenne, les réservations de trafic furent levées. Elles sont encore largement pratiquées dans le reste du monde. De nouvelles formes d'aide publique perdurent ou apparaissent. Aujourd'hui, l'exonération des plus-values de cession, les registres bis, la défiscalisation des salaires, et l'allégement de charges diverses se généralisent en Europe. Certaines aides consenties aux armements profitent aux chantiers, surtout lorsqu'ils sont intégrés dans les mêmes groupes. Telles sont les aides aux armements qui commandent aux chantiers nationaux, et les primes à la démolition.

Ces aides et interventions réglementaires, loin d'être réduites, pourraient être renforcées. Depuis 1996, devant l'absence de mesures positives de Bruxelles pour soutenir les activités maritimes des États membres, ceux-ci échafaudent de nouvelles politiques nationales. Il est, pour le moins, prématuré de parler d'une libéralisation des transports maritimes comme, d'ailleurs, des transports aériens internationaux.

Les transports aériens

Les transports aériens internationaux sont devenus des enjeux majeurs des politiques internationales.

Pour marquer l'importance qu'ils attachent à ce domaine, les dirigeants américains, qualifient leur pays de « nation aérospatiale ». Ils ont, certes, largement déréglementé le transport aérien intérieur. L'*Aviation Cargo Act* de 1977 et l'*Airline Deregulation Act* de 1978 devaient conduire, en 1985, à la disparition du *Civil Aeronautic Board* et à la suppression de contrôles qui pesaient lourdement sur les tarifs et les trafics domestiques. Mais, dans les relations internationales, s'il cherche à ouvrir le ciel, le gouvernement américain limite l'ouverture du sien et soutient ses constructeurs comme ses transporteurs. La législation fiscale de 1981 permet le transfert d'« indemnités d'impôts » des transporteurs en déficit aux constructeurs d'avions qui consentent alors des réductions de prix aux compagnies acheteuses. Des crédits militaires très importants sont accordés ainsi que des subventions directes à la construction aéronautique, dans les limites imposées par l'accord OCDE de 1992. Enfin,

l'article 11 de la loi sur les faillites permet à une entreprise, dans cette situation, de suspendre le paiement des intérêts sur les emprunts et cotisations de retraite, tout en continuant son activité.

L'Europe semble plus libérale. Tous les pays membres ont été contraints d'ouvrir leurs marchés domestiques à leurs partenaires et conduits à des politiques de privatisations. La Grande-Bretagne a montré l'exemple en dénationalisant British Airways et les aéroports, réorganisant ses compagnies, supprimant la plupart des aides publiques. Elle est, en outre, favorable à un assouplissement des accords d'*open sky*. Mais tous les pays européens ont procédé à larges recapitalisations au profit de leurs compagnies aériennes que Bruxelles a acceptées, au total, 10 milliards de dollars entre 1991 et 1996.

La réglementation des États est restée, à certains égards, plus importante que dans le maritime. Dans l'aérien, tout ce qui n'est pas autorisé est interdit, dans le maritime, tout ce qui n'est pas interdit est autorisé⁽⁷⁾. C'est que la plupart des pays n'ont qu'une navigation maritime intérieure tout à fait marginale, alors que leur trafic aérien intérieur, où les États ont naturellement tendance à intervenir, peut être très important; c'est le cas en Amérique du Nord, dans la CEI, en Chine. La navigation aérienne implique aussi plus de mesures préventives contre les risques que le transport maritime. Enfin, la souveraineté de l'État au-dessus de son sol est reconnue depuis la conférence de Chicago de 1944. Elle entraîne une réservation générale de tout trafic aérien régulier au-dessus du territoire. En conséquence, les États cherchent à conserver un contrôle des trafics et des tarifs, assouplis, il est vrai, et, surtout, l'appropriation majoritaire de leurs compagnies nationales.

Sans aller jusqu'à considérer, comme les États-Unis, que leur nation est « aérospatiale », tous les gouvernements attachent une grande importance à ce domaine. Les plus modestes souhaitent conserver une compagnie et un pavillon, ne couvrirait-il, comme le pavillon camerounais, que quelques petits appareils. Les

(7) Encore que la situation soit différente suivant les pays puisque selon la formule de Newton Minow, ancien président de la FCC américaine : « *In Germany, under the law everything is prohibited except that which is permitted. In France, under the law everything is permitted except that which is prohibited. In the Soviet Union, everything is prohibited, including that which is permitted. And Italy, under the law everything is permitted, especially that which is prohibited.* »

grands États en développement, comme l'Inde et la Chine, ont des ambitions militaires et civiles dans la construction aérospatiale et protègent leurs transports civils. Quant aux pays du Marché commun, ils manifestent par les subventions publiques accordées à la construction aéronautique, par le soutien accordé aux transporteurs nationaux en difficulté, par l'évocation d'une politique industrielle commune, face aux ambitions déclarées des États-Unis, leur volonté de garder une indépendance. Enfin, pour ne pas affaiblir leurs compagnies, les juridictions poursuivent rarement la formation de monopoles nationaux. Le blocage des négociations de l'Organisation mondiale du commerce témoigne du prix que les gouvernements attachent à leur domaine aérospatial. Derrière le discours libéral perdurent les mêmes politiques mercantiles que celles par lesquelles les puissances de la Renaissance développaient leurs marines.

Un mercantilisme rénové

La déréglementation, amorcée aux États-Unis dès la fin des années 1970, et la politique libérale, appliquée dans le transport par l'Union européenne à partir de 1985, devaient conduire au remplacement de réglementations nationales par une régulation, fruit de la concurrence.

Mais l'enjeu économique et militaire d'une bonne desserte maritime et aérienne a conduit les États à ne pas abandonner leurs prérogatives. Ces politiques nationales ne sont pas une simple adaptation à la nouvelle économie mondiale⁽⁸⁾. Elles ont tous les traits d'un mercantilisme, mais, aujourd'hui, mondialisé.

Le mercantilisme se caractérise d'abord par la recherche d'une balance positive du commerce extérieur. Colbert apportait tous ses soins, depuis l'exploitation des forêts de Seignelay, pour les mâts, jusqu'à la construction navale et à l'armement des navires, au transport maritime, principal vecteur de ce commerce extérieur et source de devises.

Les États modernes donnent aussi une place privilégiée non seulement aux services de transport, mais encore aux chantiers navals, à la construction aéronautique et aux terminaux,

ports et aéroports. En témoignent le rôle joué par les autorités américaines dans la construction aéronautique et le transport aérien, ainsi que les efforts de l'Allemagne pour développer ses flottes de porte-conteneurs, avec le succès que l'on sait. Même des États plus modestes comme la Norvège, les Pays-Bas se dotent, aujourd'hui, de nouvelles politiques maritimes. Pour acquérir des balances des paiements positives, les États occidentaux n'hésitent pas à autoriser le remplacement d'une large partie de leurs équipages nationaux par une main-d'œuvre étrangère, meilleur marché.

Dans les négociations en cours au sein de l'Organisation mondiale du commerce, même si le débat conserve quelque apparence libérale, derrière les arguties juridiques, ce sont les politiques mercantilistes qui dominent et domineront plus encore demain, lorsque d'autres pays, comme la Chine et la Russie, chercheront à conquérir, dans le monde du transport, une place correspondant à leur puissance économique.

Le mercantilisme se caractérise encore par des pratiques monopolistiques en matière de commerce extérieur. En témoignaient, jadis, les monopoles accordés en Angleterre, en France et aux Pays-Bas aux « compagnies à charte » assurant un commerce colonial, les pratiques de la *Society of Merchants Adventurers*, et l'attitude du Congrès des États-Unis qui a, dès le XIX^e siècle, assoupli la législation anti-trust (*Webb-Pomerene Act*) en matière de commerce extérieur. La logique en était simple : la cartellisation ou le monopole sont des moyens d'augmenter les bénéfices qu'une nation tire, aux dépens de l'étranger, de son commerce extérieur.

Aujourd'hui, le monopole et la cartellisation d'entreprises exportatrices restent une pratique tolérée. Ils assurent des « positions dominantes » et permettent éventuellement d'en abuser. La fusion des firmes Boeing et McDonnell Douglas a été facilitée par le refus du gouvernement américain d'accorder à cette dernière de gros contrats militaires, ce qui a précipité sa chute. Elle a permis une concentration jugée favorable aux intérêts américains bien que contraire à la logique libérale, puisque, finalement, elle met en cause la concurrence au niveau national ou, si l'on se place au niveau mondial, la fausse. Un autre exemple de cartellisation est la pratique généralisée des maisons de commerce japonaises ou le poids

(8) Cf. R. Reich, *L'Économie mondialisée*, Dunod, 1993.

des groupes transnationaux intégrés verticalement. Les Communautés européennes n'ont pas plus que les autorités américaines, condamné les monopoles dans les relations avec les pays tiers.

Le troisième trait du mercantilisme est l'importance qu'il accorde à la politique des changes. L'abolition par la plupart des pays modernes du contrôle des changes et la libéralisation des flux financiers internationaux ne signifie pas l'abandon de cette perspective; cette libéralisation était la condition du développement des grandes entreprises transnationales, instrument de la puissance économique des nations les plus avancées. Mais les États n'ont pas, pour autant, renoncé à une certaine maîtrise de leurs taux de change flottants, composante de leurs politiques d'échanges extérieurs. L'exportation des chantiers d'Asie, comme celle des industries aéronautiques des

propriétaires de flottes placées sous divers pavillons. Dans le transport conteneurisé, hautement capitalistique, on compte, en 1998, six opérateurs d'une capacité de plus de 200 000 EVP, Maersk, Evergreen, P&O-Nedlloyd, Sealand, COSCO et Hanjin/DSR (cf. tableau I). Ces opérateurs disposent de capitaux qui dépassent souvent le milliard de dollars, ce qui leur permet de passer de fortes commandes qui en feront les groupes dominants au début du nouveau millénaire. Chacun d'eux cherche à dominer les quatre alliances qu'ils ont créées sur les grandes relations transocéaniques. La concentration s'accélère. Les 15 premiers opérateurs ont vu leur poids relatif dans les 30 premiers, passer de 48 % en 1985 à 65 % en 1998.

Ces mégaentreprises appartiennent à des groupes industriels aux activités multimodales. Certains, comme Preussag (Happag Lloyd),

TABLEAU I
IMPORTANCE CUMULÉE DES 6 PREMIERS OPÉRATEURS DE PORTE-CONTENEURS PAR RAPPORT AU TOTAL DES 20 PLUS IMPORTANTS AU MONDE EN 1985 ET 1998 (EN %)

	1985	1998
Maersk	6,9	8,3
Evergreen	12,8	15,3
P&O Nedlloyd	17,4	21,1
Sealand	21,2	27,3
COSCO	24,4	33,2
Hanjin/DSR	27,4	38,5
Les 20 premiers	100	100

Source : *Containerisation International*, nov. 1997.

États-Unis, profite de la faiblesse, souvent favorisée, de leur monnaie nationale⁽⁹⁾.

Avec le mercantilisme renaissant, le transport risque de ne plus être un élément du « bon commerce », mais au contraire de lui nuire.

Les dangers des concentrations

En premier lieu, ces stratégies accélèrent la concentration.

Dans le domaine maritime, l'intégration horizontale et la concentration conduisent à la formation de mégaentreprises gestionnaires ou

P&O Needlloyd, Sealand, opèrent d'autres moyens de transport, services aériens et terminaux d'aéroports, dessertes terrestres, routières, ferroviaires, des ponts terrestres⁽¹⁰⁾, des services annexes⁽¹¹⁾ et des quais. D'autres groupes, comme Hyundai et Evergreen, en Asie, et A. P. Moller (Maersk), en Europe, intégrés verticalement, possèdent aussi des fabriques de conteneurs ou des chantiers navals ou des industries sidérurgiques.

Les armements, mégaentreprises, dominant désormais le transport international, ne sont plus seulement des organisateurs de lignes

(9) Cf. Jean Esmein, « Les trois royaumes - Perspectives offertes à trois monnaies-clés d'Extrême-Orient », *Japon in extenso*, décembre 1997.

(10) Aucun mégacarrier ne peut se passer aujourd'hui du pont terrestre américain, comme le montre l'exemple de NOL, singapourien, qui contrôle le second réseau ferré des États-Unis.

(11) Happag Lloyd contrôle, en 1998, le premier tour opérateur européen, TUI.

TABLEAU II
LES 15 PREMIERS TRANSPORTEURS RÉGULIERS EN 1996 (TKR TOTALES)

	Milliards TK réalisées	Rang en 1986
1. United Airlines	20,3	2
2. American Airlines	18,2	3
3. Delta	15,7	9
4. North West	13,3	6
5. British Airways	12,7	10
6. Lufthansa	12,5	7
7. Japan Airlines	10,8	4

Source : *World Air Transport Statistics, 1996, IATA.*

maritimes : ils deviennent opérateurs de réseaux multimodaux, gérants d'infrastructures, de systèmes d'information et d'industries liées à la filière du transport. Les mégaentreprises, par l'importance de leurs réseaux, conditionnent la politique d'aménagement du territoire d'États, comme la France, développés ou non, qui ne contrôlent pas de pareils groupes. Mieux, elles pourraient servir d'instrument de pression, comme l'étaient les cartels pétroliers dans les années 1970, au service de grandes puissances maritimes et menacer la liberté d'action d'autres États, comme la France, sans capacité suffisante de transport. Il ne faut pas sous-estimer les armateurs asiatiques, notamment chinois, coréens et japonais, qui au total représentent plus de 50 % des capacités mondiales de transport conteneurisé.

Le mouvement de concentration touche également l'aérospatiale. Deux grands ensembles, assurent, seuls au monde, la construction d'avions civils de plus de cent places : Boeing-McDonnell Douglas, aux États-Unis, qui s'efforce d'avoir des relations exclusives avec les plus grands transporteurs américains, Airbus, en Europe, de structure fragile, avec un chiffre d'affaire six fois plus faible. Pour la motorisation, trois constructeurs, deux américains, un britannique, sont également seuls au monde capables de produire de très gros réacteurs.

Pour les transporteurs aériens, la concentration entre compagnies nationales est parvenue à son terme dans les pays européens où n'existe plus qu'une seule grande compagnie. Aux États-Unis, la libéralisation a entraîné d'importants regroupements qui créent parfois des monopoles de dessertes locales. Quatre compagnies, United, American, Delta, Northwest, se sont hissées aux premières places (tableau II) grâce à des fusions et à des taux

de croissance exceptionnellement élevés. Elles réalisent, en 1995, 22 % et l'ensemble des compagnies américaines 34 % du trafic mondial régulier qu'elles dominent. Encore le tableau II ne relève-t-il pas les récents accords signés entre United Airlines et Delta d'une part, North West et Continental de l'autre. Leur coopération commerciale renforce le caractère oligopolistique de la concurrence nord-américaine.

Il n'y a pas eu, jusqu'alors, de concentration sensible entre compagnies appartenant à des pays différents, contrairement à ce que l'on constate dans le transport maritime, chaque État voulant conserver la maîtrise de son pavillon⁽¹²⁾. Mais on assiste à une multiplication, entre grandes compagnies, d'alliances internationales, dont quatre grandes couvrent 50 % du marché mondial. La plus importante, Star Alliance, rassemble Air Canada, Lufthansa, SAS, Thai Airways, United Airline, et présente la particularité d'intéresser des relations entre plus de cinq cents villes dans le monde entier et un chiffre d'affaires de 42 milliards de dollars. La seconde est celle d'American et de British Airways, alliance qui représente 61 % du trafic sur l'Atlantique nord entre le Royaume-Uni et les États-Unis et jouit du monopole sur treize lignes. Ces alliances, bien qu'encore relativement fragiles, se consolident par des prises de participation qui pourraient anticiper de nouvelles fusions nationales et des monopoles durables. D'ores et déjà, la concentration a permis aux dix pre-

(12) Chaque État est, aux termes de la convention de Chicago, propriétaire de son ciel dont l'exploitation commerciale peut, en principe, être réservée aux compagnies placées sous son pavillon. Il veut en garder la maîtrise et donc l'appropriation majoritaire. Les fusions entre compagnies à pavillon différent ont jusqu'alors été rejetées.

miers transporteurs réguliers de la planète d'opérer le tiers du transport régulier du monde.

Les politiques d'État accélèrent cette concentration par un appui qui consiste moins en des protections aux frontières, comme dans le passé, qu'en des mesures, budgétaires, financières, réglementaires. Celles-ci favorisent le développement de grandes entreprises transnationales qui étendent l'influence économique des États dans le monde, sans que ces derniers aient à faire garder le nouveau « limes » par leurs légions⁽¹³⁾. Ces groupes sont à l'abri des politiques antitrust et anticartel, dès lors qu'ils jouent un rôle essentiel dans les exportations d'une nation. Le Département du Transport américain, par exemple, si sensible à la lutte contre les monopoles sur le marché intérieur, n'a pas, jusqu'alors, entamé de procédure antitrust contre des fusions de transporteurs qui engendrent des positions de quasi-monopole sur certaines lignes intérieures, ou sur des aéroports ou des ports. D'un point de vue mercantiliste, il est utile à l'économie américaine d'avoir des entreprises qui, appuyées sur un immense marché intérieur, ont une capacité exceptionnelle de conquête extérieure. Les « abus de position dominante » sont d'ailleurs difficiles à prouver en justice. L'importance des politiques d'État montre que la concentration des grands groupes n'est pas la conséquence des seules économies d'échelle et d'envergure.

Des tarifs insoutenables

Les stratégies mercantilistes entraînent aussi des désordres sur les marchés internationaux des transports.

Alors que l'on attendait de la prétendue libéralisation du marché international du transport une régulation de ces marchés par la concurrence actuelle ou potentielle, la « contestabilité », force est de constater des phénomènes de surcapacité et de prix « insoutenables » sur des périodes longues dans le maritime, courtes dans l'aérien.

Encouragée par les gouvernements, une politique des groupes asiatiques de conquête à

long terme des marchés de la construction navale, dont ils assurent plus de 58 %, engendre une surcapacité. L'OCDE n'a pas réussi, depuis plusieurs décennies, à la maîtriser, ce qui conduit les Occidentaux à soutenir leurs propres chantiers.

On observe également, dans les transports maritimes et aériens, des tarifs dits « insoutenables »⁽¹⁴⁾ parce qu'ils ne couvrent les coûts de production de la plupart des transporteurs, notamment sur des lignes maritimes transatlantiques. Les grands groupes, seuls, ont la possibilité de les supporter de façon durable pour deux raisons. Ils bénéficient, en raison de leur volume d'affaires, d'économies d'échelle et d'envergure. Grâce à une intégration verticale, ils peuvent pratiquer des tarifs discriminatoires, des péréquations intersectorielles dans la chaîne de transport qu'ils maîtrisent de bout en bout, perdant par exemple sur des trafics transocéaniques, mais bénéficiaires sur des transports terrestres. La faible transparence des tarifs de « point à point », mal contrôlés, permet ces dumpings⁽¹⁵⁾. Jamais les autorités européennes n'ont condamné les discriminations, même en trafic intérieur, lorsque ne se manifeste pas une position dominante d'un groupe.

L'insoutenabilité des tarifs s'explique aussi par le coût inégal dans le monde des facteurs de production du transport.

Le coût du financement des lourds investissements de transport est, malgré la liberté de circulation des capitaux dans le monde, faussé par les politiques budgétaires et fiscales des pouvoirs publics qui ne sont pas harmonisées et par les facilités financières accordées, dans leur sein, par certains groupes privés. Ce n'est pas un hasard si les armements propriétaires des plus grandes flottes de porte-conteneurs intégraux, Maerks, Evergreen, P&O Nedlloyd, Sealand, Hanjin, Cosco, ont souvent leur siège dans des États dont les interventions sont importantes, Danemark, Taiwan, Chine, États-Unis, et sont intégrés dans des groupes qui leur donnent le moyen d'acheter dans de bonnes conditions les flottes nécessaires à leur développement.

(13) Cf. Pierre Bauchet, *Les transports mondiaux, instrument de domination*, Economica, 1998, p. 21. Cf. *World Investment Report 1997*, Unctad, Genève. Ce rapport montre l'importance des grandes transnationales dont 87 % sont localisées en Europe, au Japon et, principalement, aux États-Unis. Leurs flux d'investissements directs ont augmenté de 10 % dans la seule année 1996.

(14) Cf. Lee R. Howard, « Us experience of deregulated air transport pointers for the future », Royal Aeronautical Society Symposium, Londres, 27 avril 1988.

(15) La généralisation de tarifs intermodaux dans les conférences a été autorisée par la réforme de la réglementation américaine dans le *Shipping Act* de 1984. Ces tarifs « bout en bout » sont tels que certains sont moins coûteux que des frets maritimes, seuls

Linégalité des conditions d'emploi des personnels suivant les pays et les continents est, aussi, un facteur d'inégalité des coûts dans le domaine maritime en particulier. Elle explique les transferts de navires sous pavillons étrangers, la création de pavillons bis, où les marins étrangers sont employés aux conditions du pays d'origine, et, enfin, la montée des pavillons asiatiques où les marins sont payés à des taux bas et où les conditions de travail restent peu contrôlées et parfois contraires aux droits élémentaires de l'homme. Dans le transport aérien, ces différences ne sont sensibles que pour le personnel au sol. La faiblesse des rémunérations et l'insuffisance des réglementations des conditions de travail dans des régions du monde comme l'Asie, qui sont d'immenses réservoirs de main-d'œuvre, rendent impossible la survie d'armements qui n'y ont pas recours.

La liberté que prennent certains armements ou compagnies aériennes de ne pas respecter les normes de sécurité et donc de ne pas en supporter les coûts leur donne, enfin, un avantage dont la collectivité mondiale paye les conséquences écologiques. Les mauvais transports chassent les bons et des pratiques inacceptables se pérennisent.

À la fin du XX^e siècle, ces désordres des marchés internationaux du transport témoignent non pas des vices de la concurrence mais de la nécessité de l'encadrer au plan international pour la rendre praticable.

Des normes difficiles à appliquer

En dernier lieu, les politiques mercantilistes freinent l'encadrement international des marchés.

Des normes existent. Mais, pour que la concurrence joue correctement, elles demanderaient une extension et une application effective en matière de sécurité, de protection des usagers et des personnels, de respect de l'environnement et des règles de concurrence.

Dans le transport aérien, des organismes internationaux comme l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Association internationale du transport aérien fixent des normes, notamment pour la sécurité des matériels, la qualification du personnel, les conditions de vol. Mais elles ne sont pas toujours respectées comme le montre l'attitude de certains États qui s'opposent à un classement (*rating*)

international de leurs compagnies.

Dans le transport international maritime, les insuffisances des normes de sécurité et surtout de leur application sont rendues évidentes par la présence sur les mers de navires sous normes, dont certains ne sont même pas assurés. L'application par les États des conventions qu'ils ont ratifiées justifierait un classement des pavillons que l'OMI n'arrive pas à mettre en place : le *Flag State Implementation Subcommittee* est jusqu'alors totalement inefficace. La mise en œuvre dans quelques mois des conventions STCW95 et du code ISM sera un nouveau test de la possibilité de faire respecter la réglementation maritime internationale.

Les conditions d'emploi des personnels sont le domaine dans lequel l'insuffisance d'encadrement harmonisé du marché mondial a les conséquences les plus graves. La possibilité ouverte à certains armements de réduire leurs coûts par l'emploi d'une main-d'œuvre sous-payée et sous-qualifiée est probablement l'élément le plus déstabilisant du marché des transports maritimes. Certes, des organismes internationaux, CNUCED, OACI, OIT, OMI, ont élaboré des réglementations et les syndicats ont passé des accords fixant le principe de rémunérations et de conditions de travail minimales. Mais leur application est trop partielle dans le maritime, les transports routiers internationaux et même, occasionnellement, dans l'aérien, pour que la concurrence soit saine.

La protection des usagers demande aussi à être renforcée. Elle est insuffisante dans plusieurs domaines, l'information et la réservation informatisées, le développement et l'usage d'infrastructures lourdes comme les ports, les aéroports, les voies ferrées⁽¹⁶⁾, enfin la définition commune d'unités de mesure ou de valeur, condition essentielle de la transparence des marchés.

Encore faut-il que les règles de concurrence soient, elles aussi, harmonisées, c'est-à-dire définies et appliquées partout de la même façon, qu'il s'agisse de transparence du marché, de tarification dissuasive, de concentrations verticales ou horizontales. Les politiques antitrust

(16) La CEE tente de rapprocher les projets en matière de routes, de voies ferrées, de ports et d'aéroports et leurs règles d'utilisation. Diverses organisations internationales participent, au titre de l'aide aux pays en voie de développement, à la réalisation des infrastructures qui conditionnent le progrès des transports de ces pays.

de chaque pays sont, aujourd'hui, incertaines comme en témoignent, tant aux États-Unis⁽¹⁷⁾ qu'en Grande-Bretagne, les décisions des cours et les conflits de doctrine économique sur le point de savoir s'il faut donner plus d'importance à la taille des producteurs qu'aux parts de marché. De pays à pays, les divergences sont encore plus sensibles.

En matière de transport, ces divergences proviennent de la façon dont les juridictions nationales envisagent le marché « pertinent » pour juger des « abus de positions dominantes » et de l'existence de monopoles. Dans l'examen de l'accord envisagé entre American Airlines et British Airways, les autorités américaines raisonnaient en termes de part de relations entre les États-Unis et l'Europe, qui est faible; celles de la Communauté européenne considéreraient la part des relations entre les États-Unis et la Grande-Bretagne 61 %. Des divergences se sont également manifestées à propos de la fusion entre Boeing et de McDonnell Douglas qui n'a pas suscité d'opposition aux États-Unis, alors qu'ils en soulevaient en Europe. Dans le domaine maritime, les alliances entre mégaentreprises de conteurs sur l'Atlantique nord ont été avalisées par la *Federal Maritime Commission* alors que Bruxelles s'interroge sur leur acceptation.

Les conflits internationaux entre juridictions sont d'autant plus graves que les organes de décision, le DOJ aux États-Unis et la Commission européenne par exemple, s'arro-

gent le droit d'appliquer ces décisions en dehors même de leur territoire, sans respecter les principes de la « courtoisie internationale ». Le Département américain de la Justice, le DOJ, s'arroge le droit de contester les comportements des sociétés étrangères, même lorsque les faits n'ont pas d'impact direct sur les consommateurs américains⁽¹⁸⁾. De son côté, la Commission européenne de Bruxelles considère qu'elle a le droit d'intervenir dans des restructurations américaines au nom de sa politique de la concurrence et menace les compagnies américaines de lourdes amendes. Le compromis de l'été 1997 n'a pas réglé le problème au fond.

Régler les marchés

Une certaine déréglementation, faite de privatisation et de libéralisation des transports, ne doit pas cacher le développement d'un nouveau mercantilisme d'États qui soutiennent fortement les transports utiles à leur expansion économique. Il en résulte des dysfonctionnements des marchés internationaux maritimes et aériens sur lesquels s'affrontent des mégaentreprises qui agissent, parfois, comme le bras séculier des États.

Des organismes internationaux sont seuls en mesure de maîtriser ces dysfonctionnements en fixant des règles du jeu. Mais force est de constater que les positions mercantilistes restent un obstacle aux avancées réglementaires destinées à prévenir les désordres des marchés.

Il est, heureusement, des États qui ont conscience de l'intérêt que présente, pour tous, un véritable encadrement des marchés mondiaux. Ils cherchent à renforcer le rôle des organismes internationaux, plutôt que d'édifier, eux aussi, de nouvelles politiques mercantilistes.

PIERRE BAUCHET

(17) Les autorités américaines ont remis en cause certains principes du droit américain dans l'application antitrust du *Sherman Act* et dans son extension extra-territoriale. Le ministère de la Justice, le DOJ, a, depuis 1989, compliqué l'analyse des situations de marché. L'augmentation des parts de marché n'est plus jugée comme un signe d'atteinte à la concurrence, mais d'autres éléments comme les élasticités des offres, la facilité d'entrée sur le marché, la taille des producteurs sont pris en compte. Après une période d'incertitude, et devant la vague de fusions de la fin des années 1990, le DOJ et la *Federal Trade Commission* ont durci leur position antitrust, bloquant notamment, dans l'industrie de la défense, le projet de rachat de Northrop par Lockheed Martin.

(18) Cf. Dr A. Kahn, « Deregulation fulfilled my expectations », *Lloyd's Aviation Economist*, février 1985, p. 20. Cf. Pierre Bonassies, « Les politiques communautaires de concurrence », Rencontre internationale de l'École des Ponts et Chaussées, décembre 1989.