

**RÉPERCUSSIONS ET IMPLICATIONS DES TENDANCES  
AMÉRICAINES EN MATIÈRE DE COMMERCE ET DE  
TRANSPORT POUR TRANSPORTS CANADA**

*Préparé pour :*

**Direction générale des politiques stratégiques  
Groupe des politiques  
Transports Canada**

*Préparé par :*

**Thomas A. Till**

*en collaboration avec*

**David D. Colledge**

**Peter D. Whitney**

**Juillet 2008**

---



**RÉPERCUSSIONS ET IMPLICATIONS DES TENDANCES  
AMÉRICAINES EN MATIÈRE DE COMMERCE ET DE  
TRANSPORT POUR TRANSPORTS CANADA**

*Préparé par :*

Thomas A. Till  
1350 Beverly Road, bureau 115-287  
McLean, VA 22101  
Tél. : 703-431-9423  
Courriel: [thomastill@mindspring.com](mailto:thomastill@mindspring.com)

David Colledge  
14538 - 58A Avenue  
Surrey (C.-B.) V3S 0Y7  
Canada  
Tél. : 604-230-1132  
Courriel : [davidcolledge@shaw.ca](mailto:davidcolledge@shaw.ca)

Peter D. Whitney  
6502 Bellamine Court  
McLean, VA 22101  
États-Unis  
Tél. : 703-442-0255  
Courriel : [pwhitney1@cox.net](mailto:pwhitney1@cox.net)

**Juillet 2008**

---

## AVIS

Les opinions et vues exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs seulement; elles ne reflètent pas celles de Transports Canada.

Transports Canada et ses employés n'offrent aucune garantie, qu'elle soit expresse ou tacite, ni n'assument aucune responsabilité légale quant à l'exactitude et à l'intégralité de l'information contenue dans ce rapport, ou aux processus décrits aux présentes, et se dégagent de toute responsabilité quant à l'utilisation faite par quiconque de l'information en question. Transports Canada n'est pas responsable des erreurs ou des omissions ayant pu se glisser dans ce rapport et ne garantit aucunement l'exactitude et l'intégralité de l'information.

Ce rapport n'utilise pas toujours les unités du Système international, étant donné que dans le secteur d'activités concerné seules certaines unités impériales ont cours.

Transports Canada ne s'associe à aucun produit ni à aucune entreprise. Dans le présent rapport, toute référence faite à des produits, à des processus ou à des services commerciaux par la mention de leur nom commercial, de leur marque de commerce, de leur fabricant ou d'une autre désignation ne signifie aucunement que Transports Canada approuve, recommande ou appuie les produits, services ou processus en question. Cette référence ne doit donc pas servir à des fins de publicité ou de promotion. Les noms commerciaux ou noms d'entreprises cités dans le présent rapport servent uniquement à assurer l'atteinte des objectifs de l'étude.

Les renvois et les hyperliens menant à des sites Web externes ne signifient pas que Transports Canada appuie les sites Web en question, ou l'information, les produits ou les services qu'ils présentent. Transports Canada n'exerce aucun contrôle sur le contenu rédactionnel des sites.

Pour faciliter les comparaisons avec les États-Unis, tous les montants mentionnés dans ce rapport sont en dollars américains.

Ce rapport est une traduction du document original, *Impact and Implications of U.S. Trends in Trade and Transportation for Transport Canada*, TP 14888E.

---

English PDFForm

---

French PDFForm

---

## AVANT-PROPOS

Transports Canada mène des recherches en vue d'élaborer des politiques, des stratégies et des programmes visant à doter le Canada d'un réseau de transport qui répond à ses besoins grandissants en matière de mouvements des marchandises et de déplacements des personnes.

Transports Canada doit veiller à ce que le réseau de transport canadien :

- réponde aux besoins économiques du Canada;
- serve au commerce international, y compris en répondant non seulement aux besoins des fournisseurs et des clients étrangers au Canada, mais aussi à ceux des visiteurs étrangers;
- offre du coup une capacité de transport pour les échanges en Amérique du Nord et serve de solution la plus économique;
- remplisse les objectifs en matière de durabilité du point de vue environnemental.

La présente étude vise à aider le Canada à renforcer sa position dans le contexte commercial mondial du 21<sup>e</sup> siècle en veillant à ce que la capacité commerciale du Canada concorde avec les principaux débouchés commerciaux offerts. Pour arriver à ses fins, l'étude doit remplir trois principaux objectifs, à savoir :

1. donner un aperçu des problèmes qui frappent le réseau de transport aux États-Unis ainsi que les politiques et les programmes qui s'y rattachent et les organes qui le régissent;
2. trouver un moyen de susciter la collaboration de partenaires américains en vue d'étudier des stratégies visant à accroître la sécurité et la fiabilité du transport de marchandises au sein du réseau de transport nord-américain;
3. cibler les occasions de faire progresser l'idée d'une stratégie de transport nord-américaine sur la base de sa contribution à l'accroissement de la capacité concurrentielle de l'Amérique du Nord sur le marché mondial.

Comme l'indique le cadre de référence, les études courantes ou récentes accordent peu d'importance aux tendances et aux facteurs qui ont une incidence sur la prise de décisions concernant le transport aux États-Unis. Étant donné que les réseaux de

---

transport canadien et américain sont étroitement liés et coordonnés en ce qui a trait aux mouvements commerciaux internationaux, il est de mise de procéder à une analyse approfondie du contexte actuel aux États-Unis.

Le Canada se doit d'élaborer ses politiques en matière de transport dans une optique continentale afin de soutenir le développement de l'initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique ainsi que d'autres initiatives de la sorte qui mériteraient d'être envisagées. En effet, le gouvernement s'est engagé à mettre sur pied un cadre de politique national pour orienter de tels efforts. Pour se placer dans une position favorable dans l'optique du commerce international, Transports Canada doit avoir une meilleure vue d'ensemble du contexte du transport et du commerce en Amérique du Nord, principalement du contexte américain.

L'étude porte à la fois sur le secteur privé et le secteur public et se penche sur des questions connexes dans le secteur public qui n'ont pas trait au transport. Parmi ces questions connexes figurent entre autres la technologie, l'utilisation des terres, les changements climatiques, l'environnement ainsi que le prix de l'énergie et d'autres produits de base.

À ce sujet, il est important de souligner que l'on a observé, au cours des derniers mois, une hausse substantielle des prix de l'énergie et des produits alimentaires ainsi que le maintien des prix élevés d'autres produits essentiels, y compris les matériaux de construction. Ces changements, de même que les répercussions négatives de la crise des prêts hypothécaires à risque, ont contribué à un ralentissement économique dans la plupart des pays développés et ont une incidence sur les grandes transformations des facteurs économiques associés aux chaînes d'approvisionnement mondiales.

Transports Canada a fait appel aux services de notre équipe, qui possède des compétences techniques dans le domaine du commerce, de la logistique et des politiques en matière de transport, afin d'élargir et d'approfondir ses connaissances de la situation actuelle en ce qui touche les politiques, les difficultés et les programmes liés au réseau de transport aux États-Unis. Transports Canada croit également qu'à long terme, ces efforts pourraient servir de base à des discussions plus éclairées entre le Canada et les États-Unis dans une perspective d'avenir.

Thomas A. Till  
David D. Colledge  
Peter D. Whitney

---

## SOMMAIRE

Cette étude a été entreprise à une époque où la croissance des échanges mondiaux semblait infinie. En l'espace de quelques mois, les changements importants qui sont survenus en ce qui concerne l'économie mondiale et le prix du pétrole ont entraîné le ralentissement du moteur économique mondial ainsi que des rajustements notables aux chaînes d'approvisionnement reliant l'Amérique du Nord aux marchés extérieurs florissants de l'Asie par le Pacifique.

On se demande maintenant dans combien de temps le commerce conteneurisé avec l'Asie-Pacifique renouera avec la croissance soutenue que l'on tenait pratiquement pour acquise et par quelles chaînes d'approvisionnement cette reprise se fera. Compte tenu de ces circonstances, les importants projets d'amélioration des infrastructures sont maintenant moins urgents, car, selon les prévisions, la charge de marchandises<sup>1</sup> que devront supporter les réseaux de transport nord-américain et mondial sera moindre, du moins pour un certain temps.

Aux quatre coins du globe, on attend de voir quelle direction prendra le cours du pétrole dans les prochains mois (ce dernier s'étant replié légèrement par rapport à son sommet) et dans combien de temps les secousses qui ont ébranlé l'économie mondiale commenceront à s'estomper concrètement pour laisser place à une reprise de la croissance et du commerce.

Si le prix du pétrole demeure élevé, il pourrait avoir des répercussions à long terme sur la logistique à l'échelle mondiale, c'est-à-dire qu'on pourrait voir plus de changements dans les chaînes d'approvisionnement et que, dans le cas de certaines industries du moins, les échanges pourraient se faire à l'échelle régionale plutôt que mondiale.

Les grands pays de l'Amérique du Nord avaient toutefois entrepris des démarches en vue de l'accroissement progressif de leur capacité commerciale. Dans les trois pays parties à l'ALENA, le secteur privé cherchait constamment à améliorer les immobilisations et à accroître l'efficacité des chaînes d'approvisionnement. D'énormes

---

<sup>1</sup> L'expression « charge de marchandises » s'entend de l'ensemble des mouvements de marchandises à l'échelle nationale, continentale et mondiale, que les chaînes d'approvisionnement mondiales reliées à l'Amérique du Nord doivent prendre en charge à un moment donné.

---

progrès ont été réalisés en ce qui a trait à l'étendue et au degré de complexité de la chaîne logistique du secteur privé.

Les gouvernements du Canada et du Mexique ont également pris des mesures visant à renforcer l'infrastructure soutenant le commerce, tant sur le continent qu'outre-mer. Le Canada a mis sur pied une stratégie en matière de portes d'entrée et de corridors commerciaux qui touche les régions de l'Ouest, de l'Ontario et du Québec et de l'Atlantique, et a commencé à investir dans les projets prioritaires, en ciblant d'abord la côte Ouest. Dans les années 1990, le Mexique a procédé à la privatisation et à la modernisation de ses chemins de fer. Le gouvernement mexicain a lancé un plan national en matière d'infrastructures en 2007, qui est en grande partie axé sur son réseau de transport de surface, sur la modernisation de son réseau routier en piètre état et sur l'amélioration de son réseau portuaire en pleine expansion.

D'un point de vue plus général, on prévoit que le projet d'expansion du canal de Panama assurera la prise en charge d'une partie des nouveaux échanges avec l'Asie-Pacifique, lesquels étaient censés être acheminés par les ports de la côte Ouest nord-américaine. Par ailleurs, l'initiative canadienne de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique devrait accroître la capacité concurrentielle des ports britanno-colombiens, qui jouissent d'une position stratégique, ainsi que des voies d'accès terrestres connexes. On observe également une hausse des acheminements entièrement maritimes en provenance de l'Asie du Sud et à destination de la côte Est de l'Amérique du Nord (par le canal de Suez), lesquels visaient en partie à contrebalancer le risque d'un autre arrêt de travail aux ports de la côte Ouest américaine.

Aux États-Unis, les programmes d'infrastructures de transport sont boiteux, et les améliorations qui permettraient de prendre en charge la hausse du trafic tardent à être apportées. De plus, l'affectation (ou la réaffectation) par le Congrès des fonds destinés aux programmes entrave l'avancement de ces derniers.

Une foule de facteurs ont nui à la capacité du gouvernement à réaliser des investissements fructueux dans les infrastructures de transport aux États-Unis. Cependant, le transport n'est pas le seul secteur où les programmes gouvernementaux ont perdu de leur vigueur aux États-Unis. La Peter G. Peterson Foundation a été créée dernièrement dans le but de revendiquer des améliorations quant à une panoplie de questions que des politiques irresponsables ont menées à la dérive. Parmi ces questions figurent les suivantes : les programmes sociaux, les soins de santé, la dette nationale et les déficits élevés combinés à de faibles épargnes personnelles, la situation chaotique dans le secteur de l'énergie, le piètre état du système d'éducation et la prolifération des armes nucléaires et biologiques.

---

Relativement parlant, la situation du secteur du transport ne semble pas si terrible. Cependant, ce secteur, est de toute évidence, en difficulté. En résumé, on a épuisé toute la capacité excédentaire du réseau de transport américain, ce qui a entraîné un encombrement colossal. Par ailleurs, la structure actuelle du programme d'investissement dans le transport de surface est complexe, lourde et entravée par des retards liés à la réglementation (l'achèvement des projets importants peut prendre dix ans ou plus). De plus, le Congrès réaffecte des fonds à la mise sur pied de projets à faible rendement dans les circonscriptions politiques des membres, ce qui affaiblit d'autant plus la structure. Les événements du 11 septembre ont également détourné l'attention vers la sécurité au détriment de l'investissement, ce qui a eu pour effet de retarder de cinq ans les activités visant l'accroissement de l'efficacité du réseau de transport, du moins à l'échelle fédérale.

Bref, les États-Unis ont besoin d'un cadre stratégique revitalisé pour soutenir le développement futur de leur réseau de transport. De nombreux signes indiquent que le réseau de transport américain se trouve en situation de crise. Parmi ses principales lacunes, la structure actuelle du programme de transport aux États-Unis rend impossible ce qui suit.

- Cibler les investissements en fonction des besoins, de manière à servir les intérêts stratégiques des États-Unis.
- Éviter la détérioration du réseau routier inter-États et du réseau routier national, dont les frais de modernisation et de réfection sont maintenant plus élevés.
- Supporter la croissance forte et soutenue du transport de marchandises attribuable à l'essor de l'économie mondiale, qui a été stimulée par la libéralisation du commerce (et plus particulièrement les innombrables flux commerciaux en Amérique du Nord entre les pays parties à l'ALENA et les pays de l'Asie-Pacifique). Cette croissance a contribué de manière notable à l'encombrement et à l'usure du réseau.
- S'adapter à la baisse de revenus provenant de la taxe sur l'essence, qui pose de graves problèmes pour ce qui est du financement du réseau de transport de surface dans l'avenir.
- S'adapter au courant d'urbanisation, qui ajoute à l'encombrement de la plupart des grandes régions métropolitaines, y compris la plupart des régions portuaires, et qui fait augmenter les coûts liés à la modernisation et au remplacement des infrastructures.
- Simplifier les procédures administratives et le règlement des litiges interminables concernant des questions environnementales, qui entraînent de longs retards et augmentent considérablement les coûts des grands projets d'infrastructures.
- Absorber la hausse des coûts associés à la construction, à la main-d'œuvre et aux matériaux de base nécessaires (particulièrement l'acier et le béton), hausse

---

attribuable à la période soutenue de croissance économique à l'échelle mondiale, qui n'a fait qu'augmenter les coûts déjà élevés de la réfection et du remplacement des infrastructures.

Pour remédier à ces lacunes, il faut surmonter de gros obstacles dans le cadre de la mise en œuvre de tout programme d'amélioration. Le premier obstacle : le rôle prépondérant du Congrès. Ce dernier établit le programme législatif, accorde la priorité au maintien de son pouvoir et de ses privilèges et est fortement en désaccord avec les membres de l'organe exécutif au sujet du dossier du transport. Les sujets de désaccord sont nombreux, à commencer par la vision qu'a le Congrès du secteur du transport, le degré de contrôle qu'il veut exercer à l'échelle fédérale, le bien-fondé et la rentabilité des enveloppes réservées, la formule de répartition des fonds, les méthodes de financement du transport (p. ex. taxes ou droits de péage et efficacité du recours à des partenariats public-privé pour financer le transport).

En ce qui concerne l'organe exécutif, les obstacles se manifestent au sein du département des Transports des États-Unis et de l'Office of Management and Budget (pendant du Conseil du Trésor), où des membres s'opposent au changement. Dans le cas du département des Transports, ce sont les défenseurs des vieux programmes et leur attachement à ces programmes qui font obstacle au changement. À l'Office of Management and Budget (OMB), on craint que le changement soit synonyme de dépenses supplémentaires, une abomination aux yeux des membres de l'OMB, peu importe le parti au pouvoir.

Par ailleurs, dans le secteur privé, de nombreuses associations sont créées dans le but d'empêcher le changement. C'est une réalité du secteur du transport.

Quelles options s'offrent au gouvernement américain qui envisage de réformer ses politiques et ses programmes en matière de transport de surface?

Les responsables du programme d'élaboration de politiques internes du département des Transports des États-Unis ont produit une importante proposition qui ne saura probablement pas susciter l'intérêt de nombre de démocrates qui occupent des postes de premier plan au sein du Congrès. Ce document, qui s'intitule *Refocus, Reform, Renew*, est accessible à l'adresse suivante : [www.fightgridlocknow.gov](http://www.fightgridlocknow.gov).

Selon le département des Transports, certains États disposent de programmes novateurs en matière de transport, notamment la Floride, la Virginie et le Texas.

Les travaux menés par la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission sont fort intéressants ( <http://www.transportationfortomorrow.org/>).

---

Le rapport Eddington, réalisé par Sir Rod Eddington en 2006 pour le gouvernement du Royaume-Uni, mérite également d'être examiné. D'ailleurs, d'autres rapports dignes d'intérêt seront publiés. Il semble y avoir un risque de cacophonie.

Quels renseignements Transports Canada peut-il tirer de cette étude? Quelles devraient être les trois grandes priorités du Congrès en ce qui concerne la mise en œuvre de la réforme l'année prochaine? Quelles sont les chances qu'elles se concrétisent? Enfin, quelles mesures Transports Canada pourrait-il envisager de prendre?

Voici des conclusions qui méritent d'être prises en considération.

- Le pétrole a atteint un prix-seuil. Quels en sont les effets? Quelles seront les répercussions à long terme sur le transport et le commerce? Est-ce qu'un prix « normal » trop élevé pourrait entraîner un ralentissement des échanges internationaux au profit du commerce régional?
- L'Amérique du Nord dispose d'un excellent réseau ferroviaire. Il est important que les gouvernements des pays de l'Amérique du Nord sachent comment exploiter leur réseau ferroviaire de manière à accroître leur part du marché du transport de marchandises interurbain, d'autant plus que le prix de l'énergie est élevé.
- On ne doit pas négliger le sentiment « anti-commerce » qui se manifeste de manière relativement appréciable aux États-Unis. Cette façon de penser mérite également d'être discréditée, faite à l'appui.
- Il faut pouvoir tabler sur un programme d'investissement solide et permanent pour améliorer les infrastructures de transport qui ont une utilité commerciale aux États-Unis. Il s'agit là d'une des grandes priorités en vue de la réautorisation du programme de transport de surface américain.
- Les échanges en provenance de l'Asie-Pacifique qui transitent par la côte Ouest nord-américaine seront probablement dispersés, compte tenu de l'accroissement de la capacité, de l'expansion prochaine du canal de Panama et des efforts que déploient sans cesse les expéditeurs pour éviter de mettre tous leurs œufs dans le même panier, en l'occurrence les ports instables de la côte Ouest.
- Le programme de transport de surface américain continue de se heurter à des difficultés. Cela peut prendre du temps, voire deux ans ou plus, avant que le Congrès approuve de nouveau le programme.

Quelles sont les trois mesures prioritaires que devrait adopter le Congrès en 2009? Quelles sont les chances qu'elles soient adoptées? Les trois mesures consistent en une réforme fondamentale de la structure du programme, du financement et de la structure institutionnelle. Il s'agit de trois domaines où les lacunes sont légion dans le réseau américain actuel, mais il y a peu de chances que des mesures soient adoptées dans l'un de ces domaines à court terme.

---

Voici les recommandations à prendre en considération.

- Mettre à contribution de manière active (voire énergique) le groupe de travail sur la facilitation des passages frontaliers Canada-États-Unis.
- Élaborer un projet de réseau continental de corridors commerciaux, collaborer avec des acteurs des deux pays en vue de le valider et rédiger un document de travail plus détaillé en vue de le soumettre aux fins de discussions.
- Tenter de collaborer avec la Coalition for America's Gateways and Trade Corridors et la Canadian-American Border Trade Alliance, non dans le cadre des réunions habituelles, mais plutôt inciter ces associations à mettre en commun leurs ressources complémentaires dans le but de soumettre des projets d'investissement en infrastructures qui seraient bénéfiques pour le commerce transfrontière.
- Faire appel aux services du réseau formé de 12 universités ainsi que d'autres organisations sans but lucratif, par exemple des analystes ou responsables de la collecte de données offrant leurs services à faible coût, pour répondre à la panoplie de besoins en matière d'analyse des données sur le commerce transfrontière.
- Favoriser le dialogue direct (c'est-à-dire sans l'intermédiaire d'une tierce organisation) entre les représentants des provinces canadiennes et ceux des États américains situés le long de la frontière.
- Mettre sur pied un programme visant à suivre l'évolution des chaînes d'approvisionnement qui desservent l'Amérique du Nord afin d'en évaluer la capacité concurrentielle et de cibler les aspects à améliorer, tant sur le plan des activités que des investissements.
- Réfuter les croyances qui circulent aux États-Unis au sujet du commerce; pour ce faire, illustrer les retombées positives de l'ALENA au Canada, aux États-Unis et au Mexique.

---

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. Introduction et contexte</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Changements aux règles fondamentales visant le transport et le commerce à l'échelle de l'Amérique du Nord et de la planète</b> .....	<b>3</b>
2.1 « Point tournant » du prix pétrole et circonstances nouvelles dans le secteur du transport à l'échelle mondiale et nord-américaine.....	4
2.2 Observations sur le débat qui se déroule actuellement aux États-Unis au sujet du commerce international.....	8
<b>3. Mouvements commerciaux en Amérique du Nord et dans le monde</b> .....	<b>11</b>
3.1 Tendances commerciales mondiales.....	11
3.2 Contexte du commerce conteneurisé en Amérique du Nord.....	14
3.3 Prévisions concernant le commerce conteneurisé.....	17
3.4 Conclusions.....	23
<b>4. Capacité, logistique et planification de la circulation des marchandises</b> .....	<b>26</b>
4.1 Incidences de la croissance de la demande de transport de marchandises.....	26
4.2 Principaux progrès logistiques et tendances chez les expéditeurs.....	29
4.3 Principaux investissements publics dans les infrastructures.....	31
4.4 Initiatives des secteurs privé et public.....	34
4.5 Progrès connexes au Canada et au Mexique.....	38
4.6 Corridors commerciaux nord-sud aux États-Unis.....	42
<b>5. Contexte et élaboration des politiques contemporaines en matière de transport aux États-Unis</b> .....	<b>45</b>
5.1 Contexte et perspective.....	45
5.2 Principaux problèmes touchant le transport aux États-Unis à l'heure actuelle...48	
5.3 Principales sources des grands problèmes qui touchent le secteur du transport aux États-Unis à l'heure actuelle.....	50
<b>6. Perspectives pour la reformulation de la politique des transports des États-Unis</b> .....	<b>61</b>
6.1 Le rôle prééminent du Congrès.....	62
6.2 Le rôle de l'organe exécutif.....	65
6.3 Les commissions nationales et les autres initiatives d'importance.....	66

---

6.4	Les États.....	68
6.5	Autres parties intéressés .....	69
<b>7.</b>	<b>Cadre emergent des politiques et des programmes de transport des États-Unis ....</b>	<b>71</b>
7.1	Résumé des initiatives d'élaboration de politiques sur le transport de surface à l'interne au département des Transports des États-Unis .....	71
7.1.1	<i>Contexte</i> .....	73
7.1.2	<i>L'initiative sur la congestion</i> .....	74
7.1.3	<i>Le cadre de la politique nationale de transport des marchandises du département des Transports.....</i>	79
7.1.4	<i>Initiatives supplémentaires pour aider la mise en oeuvre des initiatives sur la congestion et la politique de transport des marchandises du département des Transports.....</i>	81
7.1.5	<i>Reorienter. Reformier. Renouveler.....</i>	86
7.2	Grandes études portent sur les politiques de transport récemment réalisées à la disposition du public et des décideurs .....	87
7.2.1	<i>Le rapport Eddington.....</i>	87
7.2.2	<i>Le rapprt de la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission du gouvernement fédéral américain.....</i>	88
7.2.3	<i>L'opinion minoritaire de la Policy and Revenue Commission.....</i>	90
7.2.4	<i>Le rapport proviso ire de la National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission .....</i>	90
7.3	Dans quelle direction les efforts de réforme sont-ils déployés?.....	91
<b>8.</b>	<b>Conclusions et Recommandations.....</b>	<b>92</b>
8.1	Conclusions générales .....	92
8.2	Les trios grandes priorités de la réforme du réseau de transport américain .....	97
8.3	Recommandations.....	99
	Références principales.....	106

## Annexes

- Annexe A: Développement de la politique commerciale mondiale et son incidence sur les courants commerciaux et le transport
- Annexe B: Privatisation des transports : les fonctionnaires de Bush sont critiqués
- Annexe C: Résumé des propositions de l'administration Bush en vue de la réforme de programme de transport fédéral

---

## **LISTE DES TABLEAUX**

3-1	Taux de croissance du PIB réel (% par année).....	12
3-2	Commerce maritime mondial – marchandises solides.....	14
3-3	Profil du trafic portuaire de conteneurs aux portes d’entrée de l’Amérique du Nord (en milliers d’EVP) .....	15
3-4	Principaux ports à conteneurs américains (en millions d’EVP, 2007).....	16
3-5	Tendances de la croissance du trafic de conteneurs aux principales portes d’entrée américaines (en millions d’EVP) .....	18
4-1	Prévisions du volume de marchandises transportées selon le mode de transport (en millions de tonnes) .....	27
4-2	Quelques projets aux terminaux portuaires.....	36
7-1	Sélection de mesures prises par le département des Transports et par d’autres parties pour améliorer la circulation des marchandises .....	85

## **LISTE DES FIGURES**

3-1	La croissance du commerce mondial par rapport à la croissance économique (variation annuelle en %) .....	13
3-2	Marchandises conteneurisées selon la route commerciale (en millions d’EVP, 2005) .....	17
3-3	Prévisions de la croissance du commerce conteneurisé en 2020.....	20
3-4	Trafic de conteneurs à l’échelle mondiale, de 1950 à 2015 (en millions d’EVP) ....	21
4-1	Comparaison de la demande et de la capacité portuaire (en millions d’EVP) .....	28
4-2	Mouvement vers l’Ouest des produits fabriqués en Asie et canal de Suez.....	33

---

---

## 1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

Transports Canada participe à une série d'études et d'analyses ayant pour objet l'examen du cadre de transport sur le continent nord-américain et des implications pour ce qui est du rôle que joue le Canada en matière de développement. Ce faisant, ces études se penchent notamment sur le lien entre les portes d'entrée, les corridors et les chaînes d'approvisionnement par lesquels sont acheminés les échanges du Canada aux quatre coins de l'Amérique du Nord (ce qui comprend les échanges avec les États-Unis et le Mexique et les échanges avec les pays d'outre-mer) et le réseau de transport américain.

Le présent rapport présente une analyse du réseau de transport américain ainsi que des questions connexes concernant le commerce mondial et continental en mettant l'accent sur l'Amérique du Nord. Il vise à informer Transports Canada des répercussions et des implications que peuvent avoir les tendances américaines en matière de commerce et de transport.

Cette analyse a pour toile de fond la détérioration appréciable des infrastructures du réseau de transport américain qui fait ses ravages depuis au moins dix ans. D'ailleurs, cette détérioration a commencé à avoir des effets manifestes sur la fiabilité et l'efficacité des activités de transport.

Cependant, au cours de la dernière année, deux questions tout aussi importantes, voire beaucoup plus importantes à de nombreux égards, ont fait surface. Ces deux questions sont devenues des facteurs fondamentaux des études sur le transport et le commerce, en Amérique du Nord et partout dans le monde.

- Le premier facteur est ce que l'on appelle le « prix-seuil » du pétrole, c'est-à-dire le prix à partir duquel d'importants changements économiques et changements de comportement surviennent après une hausse du prix. Il semble que l'on ait atteint ce prix sur les marchés mondiaux.
- Le deuxième facteur est la volte-face au sein de l'administration politique américaine au sujet de la valeur du libre-échange. Pour la première fois en

---

une génération, le libre-échange fait constamment l'objet de nombreuses critiques sérieuses, assorties de mesures concrètes visant à entraver la mise en œuvre d'accords commerciaux. Ces deux aspects influent grandement sur le réseau de transport nord-américain et son environnement commercial et sur les relations entre le Canada et les États-Unis.

C'est donc sur cette toile de fond que le présent rapport traitera des questions suivantes dans les chapitres qui suivent :

- les changements dans les règles fondamentales régissant le transport et le commerce à l'échelle de l'Amérique du Nord et de la planète;
- la charge de marchandises<sup>1</sup> prévue que devront supporter les réseaux de transport nord-américain et mondial;
- les mesures prises par les secteurs privé et public relativement à la charge de marchandises que doit prendre en charge le réseau de transport nord-américain;
- l'état du secteur du transport et les facteurs y ayant contribué;
- les chances que le gouvernement américain améliore ou soit en mesure d'améliorer les aspects du secteur du transport dont il est responsable;
- l'éventail d'options s'offrant au gouvernement américain, qui envisage de réformer ses politiques et ses programmes de transport de surface;
- les renseignements que Transports Canada peut tirer de la présente étude et les mesures qu'il peut envisager.

---

<sup>1</sup> L'expression « charge de marchandises » s'entend de l'ensemble des mouvements de marchandises à l'échelle nationale, continentale et mondiale, que les chaînes d'approvisionnement mondiales reliées à l'Amérique du Nord doivent prendre en charge à un moment donné.

---

## 2. CHANGEMENTS AUX RÈGLES FONDAMENTALES VISANT LE TRANSPORT ET LE COMMERCE À L'ÉCHELLE DE L'AMÉRIQUE DU NORD ET DE LA PLANÈTE

La présente étude a été commandée en 2007. Depuis, l'économie mondiale, y compris le commerce et le transport à l'échelle internationale, a subi de profonds changements, lesquels sont attribuables à une hausse appréciable du prix du pétrole et aux répercussions de cette augmentation sur les chaînes d'approvisionnement mondiales ainsi que sur la demande de transport en général.

Le secteur du transport international est entré dans une ère de grands changements. C'est, sans équivoque, ce qui est ressorti des recherches, y compris des interviews, menées dans le cadre de la présente étude. La forte tendance à la hausse du prix du pétrole observée récemment a sans doute été le principal élément moteur de ce changement. En effet, le coût du transport d'un conteneur depuis la Chine jusqu'aux États-Unis a crû de 15 % depuis janvier pour s'établir à environ 5 300 \$<sup>2</sup>.

Jeff Rubin, de Marchés mondiaux CIBC à Toronto, estime que l'augmentation des coûts du transport est maintenant comparable à un droit de douane d'environ 9 %, si l'on compare aux coûts du transport en 2000, année où le prix du pétrole s'élevait à 20 \$ le baril<sup>3</sup>. Compte tenu du prix actuel du pétrole, Rubin estime que toute augmentation de 10 % de la distance parcourue entraîne une hausse de 4,5 % du coût de l'énergie. Les prix des produits de base, les coûts de production et les frais de transport sont des facteurs interreliés qui contribuent déjà au rapatriement de bon nombre d'emplois en Amérique du Nord (y compris une forte proportion aux États-Unis<sup>4</sup>), emplois dont le Mexique aurait peut-être hérité autrefois. Cette situation s'explique par le fait que de nombreux produits fabriqués au Mexique doivent parcourir de longues distances pour atteindre certains grands marchés américains.

---

<sup>2</sup> Timothy Aeppel, « Stung by Soaring Transport Coasts, Factories Bring Jobs Home Again », *The Wall Street Journal*, 13 juin 2008, p. A1.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. A9. Le rapatriement aux États-Unis d'emplois dans le secteur manufacturier ayant été antérieurement perdu au profit de fabricants mexicains ou étrangers ne suffira pas pour contrebalancer les importantes pertes d'emplois dans le secteur automobile et les industries connexes ou dans le secteur financier, pertes attribuables à la hausse marquée du prix du pétrole et aux retombées de la crise des prêts hypothécaires à risque.

---

## 2.1 « Point tournant » du prix pétrole et circonstances nouvelles dans le secteur du transport à l'échelle mondiale et nord-américaine

L'une des grandes préoccupations au sujet de la hausse du prix du pétrole réside dans le fait de savoir s'il s'agit d'un phénomène à court terme découlant des spéculations ou s'il s'agit plutôt d'une augmentation séculaire à long terme du prix du pétrole attribuable à des facteurs plus persistants<sup>5</sup>. Les opinions des experts diffèrent à ce sujet, mais l'idée voulant que la hausse du prix du pétrole ne soit pas un phénomène à court terme prévaut.

En mars 2005, Arjun N. Murti de Goldman Sachs a prédit qu'une augmentation du prix du pétrole ferait passer le prix du pétrole brut à une fourchette allant de 50 \$ à 105 \$ le baril en l'espace de 6 à 24 mois. En mars de cette année, il a prédit que le prix du pétrole atteindrait de 150 \$ à 200 \$. Il justifie ses prévisions en soutenant que les forces géopolitiques continueront d'exercer de la pression sur le cours du pétrole dans un avenir prévisible<sup>6</sup>.

George Soros, connu pour ses spéculations fructueuses, croit que la crise des prêts hypothécaires à risque n'est pas encore résolue et qu'il reste encore un autre chapitre à la crise financière mondiale. Pour Soros, il s'agit d'une « superbulle » qui, selon lui, se développe depuis 25 ans et qui aura des effets financiers catastrophiques sur les marchés mondiaux (peut-être en se transformant en récession de très longue durée à l'échelle mondiale). Il considère que la spéculation dans le secteur du pétrole est un élément de la crise, qui, selon ses dires, sera comparable à la Grande Dépression<sup>7</sup>.

La meilleure analyse trouvée, de loin la plus exhaustive et la plus équilibrée, est celle de Daniel Yergin, président de Cambridge Energy Research Associates et lauréat du prix Pulitzer pour son livre *The Prize (Les hommes du pétrole)*, qui est sans doute le meilleur ouvrage sur le secteur du pétrole. Le 25 juin 2008, Yergin a fait état de la situation actuelle en ce qui touche l'approvisionnement et le prix du pétrole devant le Joint Economic Committee du Congrès des États-Unis<sup>8</sup>. Dans le cadre de son

---

<sup>5</sup> « Deutsche Makes A Secular Shift in Oil Price Forecasts » (en ligne), *FN Arena News*, 20 juillet 2007. Sur Internet : [Hhttp://www.sharecafe.com.au/fnarena\\_news.asp?a=AV&ai=5274H](http://www.sharecafe.com.au/fnarena_news.asp?a=AV&ai=5274H). À l'été 2007, la Deutsche Bank a apporté un ajustement à la hausse fondamentale au prix du pétrole utilisé dans ses modèles de prévision économique (de 24 \$ le baril à 60 \$ le baril). Cet article décrit cette approche en détail.

<sup>6</sup> Steven Mufson, « Crude Analysis: Goldman's Spot-On Forecasts Prompt Questions », *The Washington Post*, 27 mai 2008, p. D1.

<sup>7</sup> Greg Ip, « Soros, the Man Who Cries Wolf, Now is Warning a 'Superbubble' », *The Wall Street Journal*, 21 juin 2008, p. B1.

<sup>8</sup> Le témoignage de Yergin et celui des autres témoins qui se sont présentés à l'audience du Joint Economic Committee sont accessibles à l'adresse suivante :

[Hhttp://jec.senate.gov/index.cfm?FuseAction=Hearings.HearingsCalendar&ContentRecord\\_id=bbbf263f-df33-1ce5-d113-dff1a3624a92&Region\\_id=&Issue\\_idH](http://jec.senate.gov/index.cfm?FuseAction=Hearings.HearingsCalendar&ContentRecord_id=bbbf263f-df33-1ce5-d113-dff1a3624a92&Region_id=&Issue_idH).

---

témoignage, il a présenté très clairement les facteurs ayant une incidence sur le prix futur du pétrole.

Le témoignage de Yergin aborde quatre aspects de la question, à savoir :

- le « choc pétrolier » et ses causes, y compris les paramètres économiques fondamentaux traditionnels (l'offre et la demande, les facteurs géopolitiques) et les nouveaux paramètres économiques fondamentaux (la hausse fulgurante des coûts associés à la mise en valeur de nouveaux champs de pétrole et de gaz et les incidences grandissantes des marchés financiers);
- le « point tournant » auquel notre monde est arrivé ainsi que les forces déclenchées par les prix élevés et la sécurité, qui sont intensifiées par les changements climatiques;
- les possibilités notables en matière d'efficacité énergétique, lesquelles peuvent avoir de très grandes répercussions à court et à moyen terme;
- des observations concernant les politiques, notamment :
  - la nécessité de passer outre le débat « soit l'un, soit l'autre » au sujet de l'énergie et d'adopter une approche plus universelle qui tient compte des besoins cruciaux liés à l'approvisionnement en énergie au sein de l'économie de 14 billions de dollars des États-Unis;
  - l'importance de stimuler les investissements, qui doivent augmenter pour qu'il soit possible de « rattraper » l'économie mondiale florissante;
  - la vitesse à laquelle les marchés réagissent aux chocs et le degré d'efficacité à cet égard;
  - la mesure dans laquelle les prévisions portant sur les trois ou cinq prochaines années se répercutent sur les prix actuels et la mesure dans laquelle les changements dans l'offre et la demande peuvent avoir une incidence sur ces prévisions.

Plus précisément, Yergin a soulevé plusieurs points probants.

- Lorsque nous nous penchons sur les pressions exercées sur les marchés, les répercussions sur les consommateurs et l'économie et les changements en cause, nous constatons que nous sommes vraiment rendus à un point tournant en ce qui a trait au secteur pétrolier. Nous pouvons répartir les sources auxquelles sont attribuables les prix élevés actuels en deux catégories, soit les « paramètres économiques fondamentaux traditionnels » et les « nouveaux paramètres économiques fondamentaux »<sup>9</sup>.
- Au nombre des « paramètres économiques fondamentaux traditionnels » que cite Yergin figurent les suivants : i) la pression exercée sur l'offre par la

---

<sup>9</sup> Yergin, *JEC Testimony*, p. 3

---

forte augmentation de la demande attribuable à l'excellent rendement de l'économie mondiale, qui a enregistré une croissance annuelle de 5 % au cours des cinq dernières années; ii) le développement insuffisant de nouvelles sources d'approvisionnement; iii) les incertitudes relatives à l'investissement, aux régimes financiers et aux régimes de réglementation; iv) la pénurie de main-d'œuvre, d'équipement, de personnel qualifié et de produits de base; v) le problème à l'échelle mondiale en matière de capacité de raffinage; vi) les facteurs géopolitiques, qui ont des répercussions sur le marché (perturbations, craintes et impressions d'un risque associé à la solidité de l'offre)<sup>10</sup>.

- Parmi les « nouveaux paramètres économiques fondamentaux » qui ont une incidence sur le prix du pétrole, Yergin mentionne les suivants : i) la hausse des coûts rattachés aux nouveaux champs de pétrole et de gaz (qui ont doublé), laquelle a pour effet de perturber l'industrie et de faire augmenter le prix, ce dernier étant l'aspect auquel le public s'intéresse; ii) l'accroissement subséquent du coût des projets, accompagné de retards, de reports et même d'annulations; iii) « le pétrole, nouvel or » ou « l'intégration du marché pétrolier et des marchés financiers », étant donné que le pétrole est devenu une réserve de valeur et, par conséquent, une forme de protection contre un éventail de risques et menaces; iv) les prévisions anticipant des marchés étroits pour de nombreuses années à venir et la crise du crédit aux États-Unis ainsi que la faiblesse du dollar américain<sup>11</sup>.
- Le « point tournant », c'est-à-dire le point à partir duquel la hausse des prix entraîne une réaction du marché qui prend la forme de changements de comportement, d'innovations et de substitutions. Selon Yergin, cette réaction commence à poindre... sur le plan des politiques gouvernementales, des technologies, du comportement des consommateurs et des stratégies des entreprises.
  - Pour la première fois en 32 ans, on assiste à un resserrement des normes de consommation d'énergie des automobiles.
  - L'économie d'énergie est nettement au cœur des préoccupations des consommateurs qui entrent dans une salle de montre chez un concessionnaire.
  - On observe des changements dans les comportements, que ce soit l'utilisation du transport en commun, le covoiturage, le regroupement des déplacements ou le nombre de kilomètres parcourus.
  - Les entreprises concentrent de plus en plus leurs efforts sur la réduction de leurs coûts d'énergie.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p 5 à 8.

- 
- Fait d'une grande et perpétuelle importance, la conception des moteurs d'automobile change, et les constructeurs d'automobiles tentent, à un rythme accéléré, à grands frais et dans des circonstances très difficiles, de modifier leur gamme de modèles<sup>12</sup>.  
Compte tenu de ce comportement qui marque un « point tournant », Yergin croit que la demande d'essence aux États-Unis a peut-être atteint un sommet, voire son apogée, en 2007<sup>13</sup>. Il souligne également que la consommation d'essence aux États-Unis, qui se chiffre à 9 millions de barils et plus par jour, est supérieure à la consommation totale de pétrole de tout autre pays, y compris la Chine<sup>14</sup>.
  - Selon Yergin, l'efficacité énergétique est l'une des plus importantes conséquences du scénario du point tournant. Il indique qu'à l'heure actuelle, les États-Unis consomment environ 50 % moins d'énergie par unité du PIB que dans les années 70. Il souligne que, contrairement aux centrales, aux puits de pétrole, aux éoliennes ou aux panneaux solaires, l'efficacité énergétique n'est pas, de toute évidence, une « chose » en soi. En revanche, elle se traduit sous d'autres formes, par exemple dans les comportements, les technologies et le stock de capital. Elle peut être stimulée par la réglementation, l'information et la priorité qu'on lui accorde. Cependant, dans une économie de marché, le prix constitue à lui seul un élément moteur très puissant. La priorité accordée à l'efficacité énergétique sera désormais beaucoup plus grande qu'elle ne l'était à l'époque où le prix de l'énergie était peu élevé<sup>15</sup>.
  - Dans la section sur les approches en matière de politiques, Yergin met l'accent sur l'importance des éléments suivants : i) éviter un débat de type « soit l'un, soit l'autre », dans lequel on confronte l'offre traditionnelle avec les sources renouvelables et l'économie d'énergie; ii) favoriser les investissements opportuns dans l'ensemble du secteur de l'énergie; iii) s'assurer que la réglementation tardive ne perturbe pas le bon fonctionnement du marché; iv) établir une approche de collaboration à volets multiples aux États-Unis en ce qui a trait aux relations avec les producteurs et les autres consommateurs et accorder une importance à la façon de gérer, d'étudier et de structurer les relations avec les autres pays; v) s'assurer que les prévisions actuelles du marché selon lesquelles l'offre demeurera très limitée dans trois ou cinq ans ne se répercutent pas sur les prix courants; la création d'un

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 8 et 10.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 10, citation tirée de *Drivers Turn the Corner in the United States: Gasoline "Peak Demand," Sooner than Expected*, rapport de décision de CERA, 2008.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 10 et 11.

---

environnement fondé sur des évaluations réalistes garantissant de manière probante la réalisation concrète d'investissements opportuns contribuerait grandement à atténuer le choc pétrolier auquel on assiste actuellement<sup>16</sup>.

Les observations finales de Yergin méritent également d'être présentées.

Selon lui, l'approche à adopter pour faire face au choc pétrolier ne consiste pas à choisir « soit l'une, soit l'autre » option. Il faut adopter une approche universelle, c'est-à-dire une approche combinant nouveaux approvisionnements, sources renouvelables et efficacité accrue, c'est-à-dire une approche dont le développement tiendrait compte des changements climatiques et des facteurs environnementaux appropriés.

L'adoption d'une telle approche contribuerait grandement à atténuer les désagréments et la pression que ressentent les Américains à l'égard du prix du pétrole à la pompe ainsi que les difficultés avec lesquelles les entreprises américaines, petites et grandes, doivent composer. Cette approche jouerait également un rôle fondamental en ce qui a trait à la prospérité future du pays et à l'économie mondiale dans laquelle les Américains occupent une place centrale<sup>17</sup>.

## **2.2. Observations sur le débat qui se déroule actuellement aux États-Unis au sujet du commerce international**

Les observateurs perspicaces de la politique américaine ont dit que le discours « anti-commerce » sévère tenu dans le cadre la campagne pour la course à la direction du Parti démocrate de cette année n'est que transitoire. On s'attend à ce que ce discours soit moins percutant au cours de la campagne présidentielle et qu'il s'estompe après l'élection, comme ce fut souvent le cas dans les deux dernières décennies. Bien que cela soit possible, il y a également des raisons de croire que les choses se dérouleront autrement.

Il se peut fort bien qu'avec son discours « anti-commerce », le candidat démocrate présomptif à la présidence se soit acculé au pied du mur. Par contre, s'il est élu, il constatera probablement que l'autorisation de négocier des accords commerciaux représente un pouvoir considérable dans l'exercice de la politique étrangère. Toutefois, compte tenu du discours qu'il a tenu lors de sa campagne électorale et du rôle important que joue la faction de gauche du Parti démocrate, les nouvelles initiatives commerciales seront probablement reportées à plus tard, soit un an ou plus après le début de son mandat.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 12 à 14.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 15.

---

Le candidat démocrate probable à la présidence est le premier en vingt ans à s'être opposé activement au libre-échange durant sa campagne d'investiture. Depuis 1988, à chaque élection présidentielle, les candidats du Parti étaient alliés avec le Democratic Leadership Council, une organisation formée de démocrates centristes qui s'intéressent aux possibilités économiques découlant du commerce international. Cette position a été clairement énoncée dans les déclarations du DLC en 1990 (Nouvelle-Orléans) et en 2000 (Hyde Park)<sup>18</sup>. Le sénateur Obama n'est pas affilié au DLC.

Les dirigeants démocrates du Congrès ne sont pas non plus affiliés au DLC. Leur position est plutôt de gauche par rapport à celle du DLC. Les dirigeants du Congrès ont démontré qu'ils s'opposent au libre-échange. Voici plus précisément ce qu'ont fait les dirigeants actuels.

- Ils sont intervenus dans le processus diplomatique commercial en imposant l'inclusion de dispositions relatives à la main-d'œuvre et à l'environnement comme condition préalable à la conclusion d'accords commerciaux (cette mesure n'a toutefois pas dissuadé la Colombie, le Pérou et la Corée de renégocier leur accord qui n'avait pas encore été ratifié en vue d'y inclure les dispositions en question).
- Ils n'ont pas accordé de nouveau au président le pouvoir de négociation prévu par la procédure accélérée.
- Ils n'ont pas respecté l'obligation voulant qu'ils soient tenus, en vertu de la loi fédérale, de se prononcer sur l'accord de libre-échange avec la Colombie négocié selon la procédure accélérée dans le délai prévu par la loi. Ils ont toutefois approuvé l'ALE avec le Pérou.
- Ils ont permis la présentation d'un projet de loi (H.R. 6180 et S. 3083) aux termes duquel le président serait tenu de renégocier tous les accords commerciaux existants avant que le Congrès n'en ratifie de nouveaux. Cependant, un tel projet de loi sera probablement difficile à faire adopter<sup>19</sup>.

Les dirigeants démocrates sont déterminés à faire adopter, en plus des mesures qu'ils ont déjà prises, une loi sur le plafonnement et l'échange de droits d'émission visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. De telles dispositions risquent de servir à accroître le protectionnisme.

Voici deux facteurs qui peuvent expliquer le moment choisi pour présenter les mesures en question : le parti démocrate doit mobiliser ses membres de gauche en vue de la campagne électorale et ne veut concéder aucune victoire au président Bush et aux membres républicains du Congrès sous l'égide d'un Congrès démocrate.

---

<sup>18</sup> [Hhttp://www.dlc.org/ndol\\_sub.cfm?kaid=86&subid=194](http://www.dlc.org/ndol_sub.cfm?kaid=86&subid=194)H.

<sup>19</sup> Pour obtenir une description plus détaillée de ce projet de loi, consulter le site Web suivant :

[Hhttp://talkingunion.wordpress.com/2008/06/23/trade-bill-introduced-landmark-legislation-to-revamp-trade-policy/H](http://talkingunion.wordpress.com/2008/06/23/trade-bill-introduced-landmark-legislation-to-revamp-trade-policy/H).

---

À quoi peut-on s'attendre de ces candidats à la présidence une fois que l'un d'entre eux sera élu? Le sénateur McCain est un ardent défenseur du libre-échange, ce qu'il a clairement indiqué dans son discours devant l'Economic Club du Canada à Ottawa le 20 juin (il reconnaît également la valeur des liens étroits et historiques entre le Canada et les États-Unis). Si le sénateur Obama est élu en novembre prochain, la question sera de voir dans quelle mesure il sera capable de se détacher de la position négative qu'il a fini par adopter à l'égard du commerce international dans le cadre de la campagne d'investiture du Parti démocrate. Les membres plus libéraux du Parti exerceront certainement des pressions à son égard afin qu'il maintienne la position sur le commerce qu'il a cru nécessaire d'adopter durant la période des élections primaires.

---

### **3. MOUVEMENTS COMMERCIAUX EN AMÉRIQUE DU NORD ET DANS LE MONDE**

Le présent chapitre donne un aperçu des tendances en matière de commerce conteneurisé à l'échelle de l'Amérique du Nord et à l'échelle mondiale. L'objectif consiste à déterminer l'ampleur des difficultés qui frapperont le secteur du transport de marchandises dans l'avenir d'après les prévisions de la demande à long terme ainsi que les grandes tendances et les principaux facteurs qui déterminent la demande. Le chapitre présente également les prévisions concernant le trafic dans les ports à conteneurs pour la période s'étendant jusqu'en 2020. Ces prévisions sont fondées sur les données des études et des rapports à notre disposition et portent sur les principales portes d'entrée de l'Amérique du Nord.

#### **3.1. Tendances commerciales mondiales**

##### **Relation entre la croissance économique et la croissance commerciale**

Cette analyse présente d'abord les résultats économiques, qui sont mesurés en fonction du produit intérieur brut (PIB), car ce dernier sert de point de référence pour ce qui est de la croissance du trafic de conteneurs et du commerce. Les taux de croissance du PIB varient considérablement d'une année à l'autre, mais les taux de croissance à long terme sont plus stables et plus utiles aux fins de la présente analyse. Le tableau 3-1 indique que les taux de croissance des PIB canadien et américain sont étroitement liés, comme on pouvait s'y attendre, et que le taux de croissance historique à long terme se situe à environ 3 % par année.

---

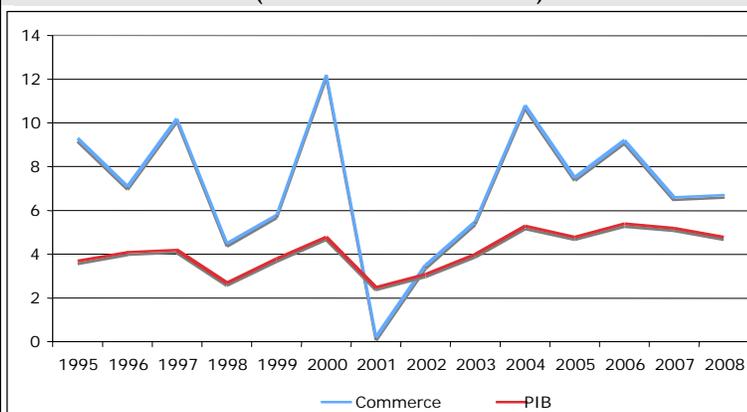
**Tableau 3-1 : Taux de croissance du PIB réel (% par année)**

	Monde	É.-U.	Canada
1995	3,7	2,5	2,8
1996	4,1	3,7	1,6
1997	4,2	4,5	4,2
1998	2,7	4,2	4,1
1999	3,8	4,4	5,5
2000	4,8	3,7	5,2
2001	2,5	0,8	1,8
2002	3,1	1,6	2,9
2003	4,0	2,5	1,9
2004	5,3	3,6	3,1
2005	4,8	3,1	3,1
2006	5,4	2,9	2,8
2007P	5,2	1,9	2,5
2008P	4,8	1,9	2,3
1980-2002	2,8	3,0	2,8

Source : FMI, octobre 2007.

Le tableau 3-2 illustre la relation entre la croissance du commerce mondial et la croissance économique en général, laquelle est mesurée en fonction du PIB. Le commerce mondial devance invariablement la croissance économique la plupart du temps, et on s'attend à ce que cette tendance se poursuive en raison de la mondialisation, de la libéralisation du commerce et de la dépendance accrue des économies américaine et canadienne à l'égard du commerce. Jamais depuis la fin des années 60 la croissance du PIB mondial n'a été aussi rapide qu'elle ne l'est depuis 2004. Le rapport sur les *Perspectives de l'économie mondiale* du Fonds monétaire international (FMI) publié en octobre 2007 indique que « la répartition de cette croissance au plan international est sans précédent. Qui plus est, dans la plupart des pays et des régions la volatilité de la production a sensiblement diminué. » Il est probable que ces facteurs ainsi que l'accroissement connexe de la durabilité de l'expansion économique persistent. Bien que l'écart entre la croissance du commerce et la croissance économique varie considérablement chaque année, l'écart moyen à long terme est d'environ 3 points de pourcentage depuis 1980, d'après les données du FMI et de la Banque mondiale.

**Figure 3-1 : La croissance du commerce mondial par rapport à la croissance économique  
(variation annuelle en %)**



Source : Fonds monétaire international, 2007. Le commerce englobe les biens et les services.

Compte tenu des prévisions de croissance économique suivantes et de la tendance historique selon laquelle l'écart entre la croissance du commerce et le PIB est de 3 points de pourcentage en faveur du commerce, on peut s'attendre à une croissance du commerce à long terme de l'ordre de 6 % à 8 % par année.

**Prévisions de la croissance du PIB réel (de 2006 à 2020, %/année)<sup>20</sup>**

Région	Pourcentage	Région	Pourcentage
Monde	3,5	Asie	4,9
É.-U.	2,9	Amérique latine	3,2
UE	2,1	Moyen-Orient et Afrique du Nord	4,0

### Commerce maritime mondial

Les tendances en matière de commerce maritime sont plus diversifiées que celles touchant la croissance économique et la croissance du commerce mondial. Le tableau 3-3 illustre la croissance du commerce maritime des marchandises solides (autre que le vrac). De manière générale, le taux de croissance à long terme est supérieur à celui de la croissance du PIB mondial d'environ 1 point de pourcentage par année<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Source : The Economist Intelligence Unit – Foresight 2020, 2006. Ce document ne contient pas de prévisions pour le Canada. Toutefois, on s'attend à ce que les prévisions de croissance économique du Canada soient semblables à celles des États-Unis.

<sup>21</sup> Source : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

Tableau 3-2 : Commerce maritime mondial – marchandises solides*						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total de tonnes (en millions)	2 245	2 294	2 637	2 787	2 954	3 128
Croissance annuelle, en %	2,0	2,2	15,0	5,7	6,0	5,9
Taux de croissance moyen :						
- 1995-2006	4,8 %					
- 1985-2006	4,1 %					

Source : *Shipping Statistics Yearbook 2007*. \* Les marchandises solides comprennent les marchandises diverses et les marchandises conteneurisées.

Le taux de croissance du trafic de conteneurs à l'échelle mondiale se chiffre à environ 8,5 % par année depuis vingt ans. De ce fait, l'utilisation de conteneurs comme moyen d'expédition demeurera un puissant élément moteur du transport de marchandises à l'échelle mondiale. L'accroissement du transport par conteneurs est attribuable au recours aux conteneurs pour le transport de marchandises diverses ainsi qu'à l'augmentation de la quantité de marchandises pouvant être transportées par conteneurs, laquelle s'explique en grande partie par la croissance rapide de l'activité manufacturière aux quatre coins du globe.

### 3.2. Contexte du commerce conteneurisé en Amérique du Nord

Le tableau 3-4 dresse un portrait historique du trafic aux ports à conteneurs ainsi que des taux de croissance par région. On a enregistré une hausse du volume de marchandises dans les ports à conteneurs en Amérique du Nord, qui est passé de 17,4 millions d'EVP en 1990 à 52,7 millions en 2007, ce qui équivaut à un taux de croissance annuel moyen de 6,7 %. Les ports de la côte Ouest, dont l'activité a été stimulée par le commerce avec l'Asie, ont vu leur part de marché passer de 49,7 % à 54,9 %, au détriment essentiellement des ports de l'Atlantique, dont la part de marché a chuté de 44,1 % à 38,0 %. Quant à la part de marché des ports de la côte du golfe du Mexique, elle a crû légèrement, passant de 6,0% à 7,1 %. Le taux de croissance annuel du port de Vancouver s'établit à 11,7 %, contre 6,7 % pour les ports américains de la côte du Pacifique. Les ports du Mexique et de la côte du golfe du Mexique ont également enregistré des taux de croissance relativement élevés, particulièrement au cours des quelques dernières années, en raison de l'encombrement dans les grands ports comme ceux de Los Angeles et de Long Beach.

Voici les principaux facteurs qui stimulent la croissance du trafic de conteneurs sur la côte Ouest.

- Le commerce avec l'Asie se développe plus rapidement que celui avec l'Europe, ce qui avantage les ports de la côte Ouest.
- Les navires postpanamax en direction de la côte Ouest ont commencé à remplacer les services dits « trans-Canal » entre l'Asie et la côte Est américaine<sup>22</sup>.
- Les services ferroviaires intermodaux sont de plus en plus utilisés depuis la côte Ouest jusqu'aux marchés intérieurs et aux marchés de la côte Est, de pair avec les services de transport maritime vers la côte Ouest.

<b>Tableau 3-3 : Profil du trafic portuaire de conteneurs aux portes d'entrée de l'Amérique du Nord (en milliers d'EVP)</b>							
	<b>1990</b>	<b>% - total</b>	<b>2000</b>	<b>% - total</b>	<b>2007</b>	<b>% - total</b>	<b>Croissance moyenne (%/année depuis 1990)</b>
Côte du Pacifique - Canada	383	2,2	1 230	3,5	2 515	4,8	11,7
Côte du Pacifique - É.-U.	8 185	47,0	15 666	45,2	24 538	46,6	6,7
Mexique	91	0,5	477	1,4	1 832	3,5	19,3
Côte de l'Atlantique - Canada	1 121	6,4	1 720	5,0	2 090	4,0	3,7
Côte de l'Atlantique - É.-U.	6 564	37,7	13 042	37,6	17 921	34,0	6,1
Côte du golfe du Mexique - Mexique	234	1,3	838	2,4	1 232	2,3	10,3
Côte du golfe du Mexique - É.-U.	822	4,7	1 688	4,9	2 534	4,8	6,9
<b>TOTAL - CANADA</b>	<b>1 504</b>		<b>2 950</b>	<b>8,5</b>	<b>4 605</b>		<b>6,8</b>
<b>TOTAL - MEXIQUE</b>	<b>324</b>		<b>1 315</b>	<b>3,8</b>	<b>3 064</b>		<b>14,1</b>
<b>TOTAL - É.-U.</b>	<b>15 572</b>		<b>30 396</b>	<b>87,7</b>	<b>44 993</b>		<b>6,4</b>
<b>TOTAL - AMÉRIQUE DU NORD</b>	<b>17 400</b>	<b>100,0</b>	<b>34 662</b>	<b>100,0</b>	<b>52 662</b>	<b>100,0</b>	<b>6,7</b>

Source : American Association of Port Authorities.

Comme l'indique le tableau 3-4, les ports à conteneurs nord-américains ont accueilli 52,7 millions d'EVP au total en 2007. Dans les ports canadiens, le trafic se chiffrait à

<sup>22</sup> Les navires postpanamax sont ceux qui sont trop gros pour traverser le canal de Panama. Le premier de ces navires est entré en service en 1988.

4,6 millions d’EVP. Les portes d’entrée canadiennes ont pris en charge 8,6 % de l’ensemble du trafic de conteneurs dans les ports de l’Amérique du Nord en 1990 et 8,7 % en 2007, tandis que les ports à conteneurs mexicains ont accueilli 1,9 % du trafic total en 1990, contre 5,8 % en 2007. Par comparaison, les parts respectives des ports américains s’établissent à 89,5 % (1990) et à 85,4 % (2007).

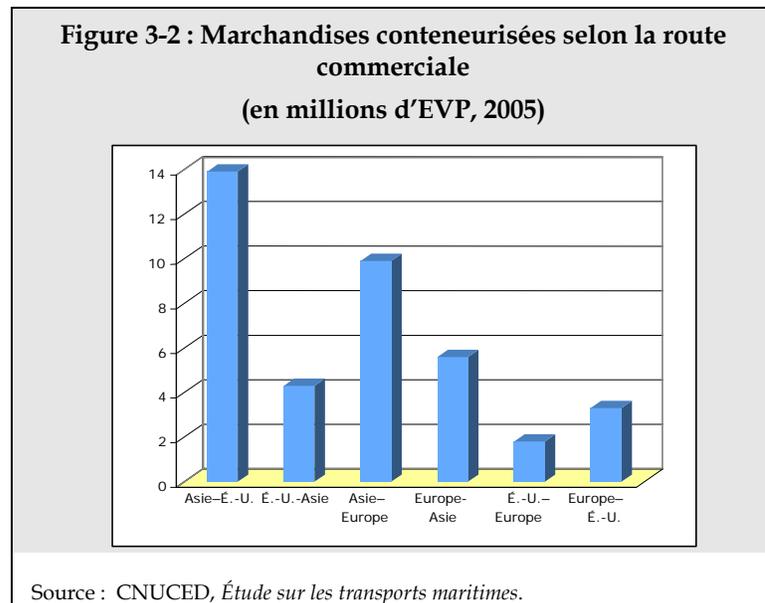
Le tableau 3-5 dresse la liste des principaux ports à conteneurs des États-Unis par région. Les ports de Long Beach et de Los Angeles ont connu une croissance rapide. Ce complexe portuaire situé dans la baie de San Pedro est le plus grand d’Amérique du Nord et représente la troisième porte d’entrée pour conteneurs en importance au monde. En 2007, 15,7 millions d’EVP ont transité par ce complexe. Les ports de New York/New Jersey, Charleston (Caroline du Sud), Hampton Roads (Virginie), Miami (Floride) et Savannah (Géorgie) sont les plus importants de la côte Est américaine. Le port de Houston, au Texas, est quant à lui le plus grand port à conteneurs de la côte du golfe du Mexique.

Tableau 3-4 : Principaux ports à conteneurs américains (en millions d’EVP, 2007)					
Côte Ouest		Côte Est		Côte du golfe du Mexique	
Los Angeles	8,4	New York/New Jersey	5,3	Houston	1,8
Long Beach	7,3	Savannah	2,6	Gulfport	0,2
Oakland	2,4	Hampton Roads	2,1		
Seattle	2,0	Charleston	1,8		
Tacoma	1,9	Miami	0,9		

Source : American Association of Port Authorities.

### **Mouvements des conteneurs selon les principales routes commerciales**

La figure 3-6 illustre les mouvements de marchandises conteneurisées en fonction des principales routes commerciales. Une importante part des marchandises transportées (quelque 18,2 millions d’EVP) circulent entre l’Asie et les États-Unis. Le trafic intra-Asie (qui ne figure pas dans le graphique ci-dessous) représentait, pour sa part, 26 millions d’EVP en 2005 (ce qui comprend l’Australie, le sous-continent indien et le Moyen-Orient). En ce qui concerne les mouvements de conteneurs à l’échelle mondiale en 2005, les échanges Est-Ouest ont contribué pour 43 % aux échanges totaux, contre 31 % pour les échanges intra-Asie.



Les mouvements de conteneurs illustrent les déséquilibres commerciaux mondiaux qui se creusent depuis les années 1990. À titre d'exemple, les mouvements de marchandises conteneurisées depuis l'Asie vers les États-Unis sont trois fois supérieurs à ceux des États-Unis vers l'Asie (13,9 millions d'EVP par rapport à 4,3 millions d'EVP). Le déséquilibre global des États-Unis par rapport à l'Asie et à l'Europe s'établit à 9,6 millions d'EVP.

En 2005, environ 70 % des places sur les porte-conteneurs en partance des États-Unis étaient vides, en partie en raison des inégalités au chapitre de la production et du commerce à l'échelle de l'économie mondiale, inégalités entraînent des déséquilibres dans les mouvements physiques et l'activité de transport. Les grands ports à conteneurs, en particulier ceux qui sont situés sur la côte Ouest, exportent une quantité considérable de conteneurs vides (environ 2,3 millions d'EVP en 2005). On enregistre un déséquilibre semblable, mais d'une moins grande importance, sur la route commerciale de l'Asie-Europe (4,3 millions d'EVP).

### 3.3 Prévisions concernant le commerce conteneurisé

#### Demande mondiale

Le taux de croissance du commerce conteneurisé mondial a atteint en moyenne de 8 % à 11 % par année au cours de diverses périodes de cinq ans depuis 1980. Voici les taux de croissance annuels par région pour la période de 1980 à 2001<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Sources : Containerisation International, Ocean Shipping Consultants et Clarksons.

<u>Région</u>	<u>Pourcentage</u>
Amérique du Nord	5,5
Europe du Nord	5,1
Asie	12,4
Autres	11,6
<b>Total - monde</b>	<b>9,1</b>

Selon diverses prévisions, la croissance du commerce conteneurisé à l'échelle mondiale sera de 5 % à 7 % par année au cours des 15 à 20 prochaines années, ce qui est légèrement inférieur à la tendance historique observée entre 1980 et 2000. À titre d'exemple, Global Insight prévoit un taux de croissance annuel composé de 6,1 % entre 2004 et 2014, et de 5,0 % entre 2014 et 2024. D'après ces prévisions, le volume estimé de conteneurs serait de 245 millions d'EVP à l'échelle mondiale en 2024, soit une hausse de 160 millions d'EVP par rapport aux 85 millions d'EVP en 2005. On prévoit qu'une très grande partie du volume global de conteneurs sera issue de l'Asie, qui contribuera pour 57 % au volume total mondial en 2015.

### Tendances de la demande dans les principaux ports à conteneurs des États-Unis

Le tableau 3-7 présente les taux de croissance du trafic de conteneurs dans certains grands ports d'entrée. Les ports de Los Angeles/Long Beach, New York/New Jersey et Houston ont enregistré des taux de croissance relativement élevés. Le port de Savannah a quant à lui connu une croissance moyenne de 15,5 % par année depuis 2000, hausse qui a été stimulée par les importants réceptionnaires du fret qui ont cherché et qui utilisent des solutions de remplacement aux ports congestionnés de la Californie.

**Tableau 3-5 : Tendances de la croissance du trafic de conteneurs aux principales portes d'entrée américaines (en millions d'EVP)**

<b>Porte d'entrée/port</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>TCAC %</b>
LA/Long Beach	9,5	11,8	13,1	14,2	15,7	15,7	7,4
NY/New Jersey	3,0	4,1	4,5	4,8	5,1	5,3	8,2
Seattle/Tacoma	2,9	3,2	3,6	4,2	4,1	3,9	4,5
Oakland	1,8	1,9	2,0	2,3	2,4	2,4	4,3
Charleston	1,6	1,7	1,7	2,0	2,0	1,8	1,0
Savannah	0,9	1,5	1,7	1,9	2,2	2,6	15,5
Houston	1,1	1,2	1,3	1,6	1,6	1,8	7,6

Source : American President Lines.

---

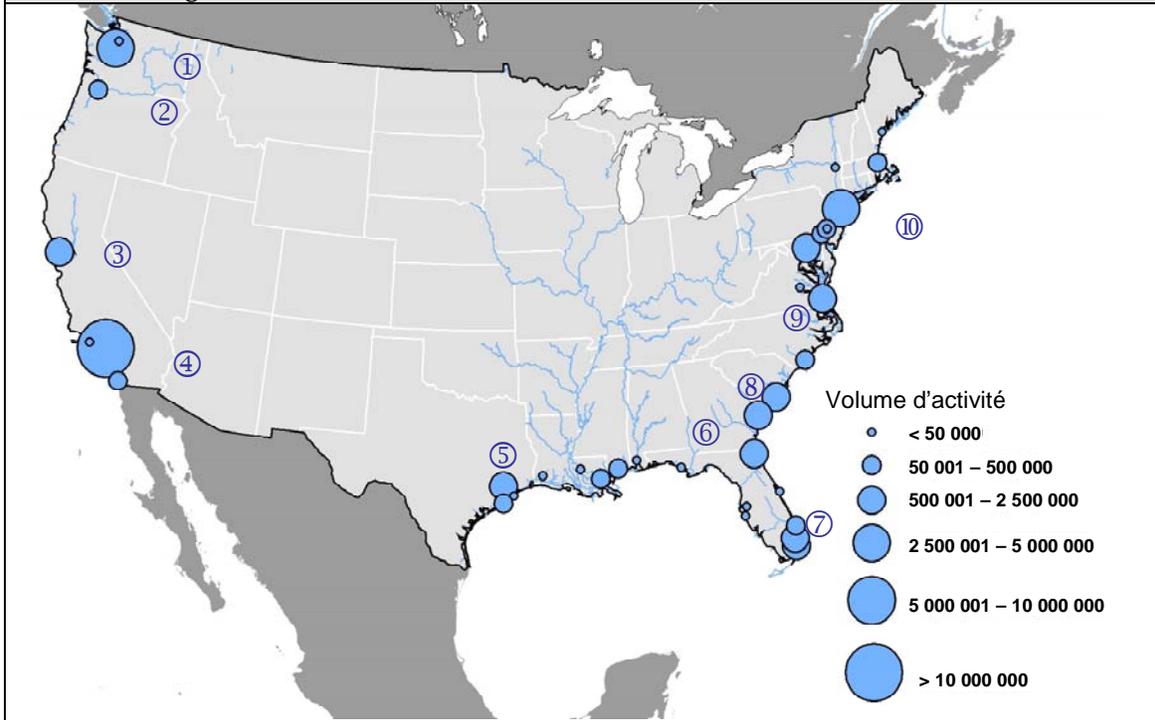
Il existe nombre de prévisions différentes relatives au trafic de conteneurs, qui s'appuient sur un vaste éventail d'hypothèses et de données et qui sont établies en fonction de différentes périodes, régions géographiques et routes commerciales. Dans certains cas, les hypothèses sous-jacentes ne sont pas clairement précisées et souvent, les prévisions sont tout simplement établies par projection linéaire. Alors que la réorganisation de la production, de la distribution et de la consommation prend forme aux quatre coins de planète, il devient de plus en plus difficile de prédire les relations entre la croissance économique et la conteneurisation.

De plus, l'« effet chinois » qui est intégré dans de nombreux modèles de prévision peut entraîner la surestimation des tendances futures<sup>24</sup>. Aux fins du présent rapport, les prévisions de la croissance du commerce conteneurisé à long terme sont fondées sur les données du *2005 Report Card for America's Infrastructure* de l'American Society of Civil Engineers (ASCE) et sur les prévisions du département des Transports des États-Unis, qui sont présentées sommairement par port à la figure 3-8.

---

<sup>24</sup> Données fondées sur l'analyse réalisée par Jean-Paul Rodrigue (Université Hofstra, New York).

Figure 3-3 : Prévisions de la croissance du commerce conteneurisé en 2020



Source : Cambridge Systematics, données de l'AAPA sur le volume d'activité portuaire en EVP (2005).

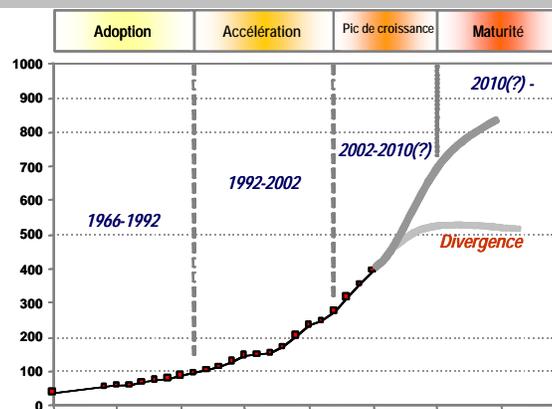
Porte d'entrée/port		Volume en 2007 (en milliers d'EVP)	Prévisions pour 2020 (en milliers d'EVP)	Croissance prévue (% - 2020/2007)(%/année)	
É.-U.	① Seattle	1 973	2 557	30	2,0
	② Tacoma	1 925	4 398	128	6,6
	③ Oakland	2 388	3 382	42	2,7
	④ LA/Long Beach	15 667	59 420	278	10,8
	⑤ Houston	1 769	6 165	248	10,1
	⑥ Savannah	2 605	9 420	262	10,4
	⑦ Miami	885	2 152	120	7,1
	⑧ Charleston	1 750	6 639	279	10,8
	⑨ Virginie	2 128	5 566	161	7,7
	⑩ NY/New Jersey	5 299	15 835	211	8,8
CANADA	Vancouver/port du Fraser	2 480	6 800	174	8,1
	Prince Rupert	n.d.	2 000	n.d.	
	Montréal	1 363	2 270	66	4,0
	Halifax	490	800	50	3,8

Sources des prévisions relatives aux ports canadiens : stratégie de la porte d'entrée de l'Asie-Pacifique et administrations portuaires.

## Dans quelle mesure la croissance du trafic de conteneurs est-elle durable?

Comme c'est le cas avec la plupart des grandes prévisions concernant l'activité future, certains ont une idée contraire du potentiel de croissance des échanges intermodaux à l'échelle mondiale. C'est Jean-Paul Rodrigue, du département d'économie et de géographie de l'Université Hofstra, dans l'État de New York, qui est à l'origine de la thèse. Rodrigue étudie le trafic futur potentiel de conteneurs en fonction du stade de développement de l'industrie du transport par conteneurs. D'après ses recherches, si l'on se fie à la croissance et au développement de la conteneurisation, l'industrie a franchi, ou presque franchi, trois des quatre étapes de développement normales, qui vont de l'adoption initiale (première étape) à la maturité (quatrième et dernière étape). Les étapes, qui sont illustrées à la figure 3-9 et décrites ci-après, sont semblables aux étapes de développement des autres technologies de transport <sup>25</sup>.

Figure 3-4 : Trafic de conteneurs à l'échelle mondiale, de 1950 à 2015 (en millions d'EVP)



Source : Drewry Shipping Consultants.

**Adoption.** La première étape renvoie à la période où les administrations portuaires et les sociétés de transport maritime ont adopté la conteneurisation. On a choisi l'année 1966 comme point de départ arbitraire, car c'est à ce moment que sont apparus les premiers services de transport transatlantique par conteneurs (on aurait pu également choisir l'année 1965 étant donné qu'elle marque l'adoption de tailles standard pour les conteneurs et de systèmes de verrouillage). La période s'étend jusqu'en 1992, année où le trafic de conteneurs à l'échelle mondiale a atteint le cap des 100 millions d'EVP. Au cours de cette période, un réseau mondial de transport par conteneurs a été mis en place progressivement.

<sup>25</sup> Données issues de Jean-Paul Rodrigue, département d'économie et de géographie, Université Hofstra, Hempstead, New York.

---

**Accélération.** Le début des années 1990 marque sans aucun doute le début de la phase de croissance accélérée de la conteneurisation, en particulier avec l'arrivée de la Chine dans la sphère mondiale de la production. Durant cette période, le volume du trafic de conteneurs a triplé, et la conteneurisation s'est rapidement étendue aux régions qui étaient autrefois mal desservies.

**Pic de croissance.** Peu après le début du millénaire, une période de croissance économique a favorisé un accroissement substantiel du commerce, y compris des mouvements de conteneurs nécessaires pour soutenir la croissance des chaînes d'approvisionnement. L'adaptation à cette période de forte croissance a exercé des pressions énormes sur les infrastructures de transport et a accéléré l'émergence d'importants déséquilibres au chapitre des mouvements de conteneurs au sein de l'industrie du transport maritime.

**Maturité.** L'étape de la maturité est franchie lorsque la conteneurisation s'est taillé une place dans l'ensemble du réseau de transport, tant sur le plan géographique que fonctionnel. À ce stade-ci du développement de la conteneurisation, la croissance ou le déclin du trafic est fonction des changements dans l'intensité de l'activité économique. Compte tenu des conditions économiques actuelles, il est concevable que les effets des hausses considérables du prix du pétrole se fassent sentir rapidement et que la technologie du transport par conteneurs entre dans sa phase de maturité.

Quel serait le volume du trafic de conteneurs une fois le stade de la maturité atteint? Rodrigue a élaboré les deux hypothèses que voici.

- Il y a d'abord le **scénario du « haut de l'échelle »**, qui s'appuie sur une croissance continue du commerce international à un rythme semblable à celui de la dernière décennie. Ce scénario est fonction du faible prix de l'énergie et d'une déréglementation approfondie de la propriété, laquelle donnerait lieu à un regroupement accru. Il soulève également de sérieuses questions quant à la quantité d'infrastructures de transport modal et intermodal nécessaires pour répondre à la demande. En effet, on pourrait remettre en question la capacité des réseaux de transport intérieur nord-américains à prendre en charge de tels volumes.
- Puis, il y a le **scénario du « bas de l'échelle »**, qui traduirait une divergence par rapport aux prévisions actuelles et qui pourrait supposer une importante récession à l'échelle planétaire. Un tel scénario pourrait fort bien comprendre les facteurs suivants : protectionnisme, hausse des prix de l'énergie et restructuration de l'activité manufacturière à un niveau régional plutôt que mondial.

---

Un article récent du *Wall Street Journal*, qui compare l'évolution de la croissance du commerce mondial aux variations du prix du pétrole, fait clairement ressortir l'importance du prix du pétrole du point de vue de la croissance du commerce international. Entre 1960 et 1973, époque où le prix du pétrole était bas (c'est-à-dire 15,60 \$ le baril en moyenne), le commerce mondial a crû de 50 %. Durant la période qui a suivi, soit de 1974 à 1986, on a assisté à la flambée du prix du pétrole, qui est passé à 50,90 \$ le baril en moyenne. Au cours de cette même période, on a observé un déclin de 2,5 % du commerce mondial. Le même scénario s'est produit entre 1987 et 2002. En effet, le prix du pétrole a chuté en moyenne à 27,50 \$ le baril, et le commerce international a enregistré une croissance de 66 %<sup>26</sup>.

### 3.4. Conclusions

La majorité des prévisions relatives au trafic qui ont été publiées pendant la période au cours de laquelle la présente étude a été réalisée envisagent une croissance annuelle continue du trafic de conteneurs de l'ordre de 5 % à 7 %. Par contre, les conséquences économiques du prix du pétrole qui a atteint un point tournant et de la crise des prêts hypothécaires à risque compromettent sérieusement ces prévisions, en ce sens qu'elles sont synonymes d'un prix de l'énergie élevé qui n'est vraisemblablement pas appelé à diminuer bientôt, d'un ralentissement de la croissance économique, de limites quant au capital disponible aux fins d'investissement et de la faiblesse du dollar. De manière générale, les prix ne peuvent pas toujours être à la hausse. C'est ce que soutient Daniel Yergin dans son témoignage<sup>27</sup>. D'ailleurs, un des employés de l'industrie du transport qui a été interviewé dans le cadre de la présente étude a commenté les projections en ligne droite annonçant une forte croissance continue du transport par conteneurs sur une période de dix ans ou plus en faisant l'analogie suivante : « les arbres ne peuvent pas pousser jusqu'au ciel<sup>28</sup> ».

Compte tenu de cette toile de fond, qui dresse un portrait sensiblement différent de celui établi il y a quelques mois seulement, il est plus difficile d'être d'accord avec ceux qui prédisent des niveaux élevés de croissance du trafic, lesquels étaient monnaie courante dans les prévisions il y a quelque temps. En effet, ce sont précisément les facteurs présentés dans le « scénario du bas de l'échelle » de M. Rodrigue que nous avons décrits précédemment (hausse du prix de l'énergie, ralentissement à l'échelle mondiale – s'il n'est pas déjà question de récession mondiale – signes d'une restructuration de l'activité manufacturière à une échelle régionale plutôt que mondiale et même une pointe de protectionnisme dans le discours politique américain) qui sont désormais en jeu.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 8.

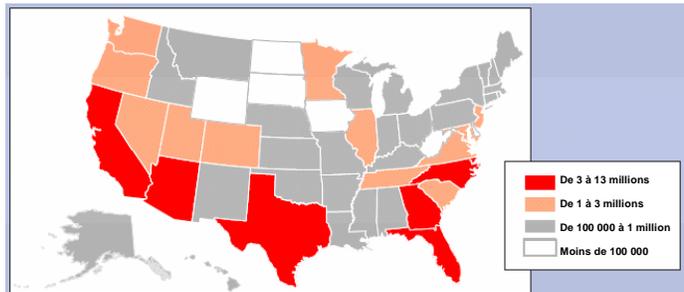
<sup>28</sup> Entretien avec James McClellan, anciennement de Norfolk Southern.

---

Au moment où l'équipe chargée de l'étude s'apprêtait à préparer son rapport final, les prévisions annonçant une croissance plutôt solide étaient soutenues par une forte croissance sous-jacente de la demande. Par contre, il était évident, même à ce moment, que les prévisions de croissance étaient de moins en moins sûres.

Voici les grandes conclusions qui ont pu être tirées de l'analyse et de l'examen de diverses études et présentations ainsi que de divers rapports sur l'industrie, y compris certaines des meilleures analyses sur le sujet réalisées par Ocean Shipping Consultants (et corroborées par plusieurs autres).

- Les paramètres économiques fondamentaux concernant le trafic et le commerce conteneurisé en Amérique du Nord et dans le monde s'étaient sur une forte croissance sous-jacente de la demande. Toutefois, les perspectives de croissance sont de moins en moins sûres. De ce fait, on remet en question les prévisions selon lesquelles le taux de croissance du commerce conteneurisé à l'échelle mondiale serait de 5 % à 7 % par année au cours des 15 à 20 prochaines années. De plus, les taux de croissance prévus du trafic dans les ports à conteneurs nord-américains vont de 2 % à 11 % par année jusqu'en 2020. En revanche, le trafic actuel dans les ports à conteneurs nord-américains a chuté en 2008, principalement en raison de la détérioration de la situation économique aux États-Unis. La baisse des dépenses des consommateurs, le prix élevé de l'énergie et la chute du dollar américain sont autant de facteurs qui ont contribué aux baisses mensuelles du trafic dans les ports à conteneurs situés aux principales portes d'entrée, baisses observées depuis juillet 2007. On a enregistré une diminution de 5,2 % du trafic intermodal international au premier trimestre de 2008. On ne prévoit pas de reprise de la croissance du trafic dans les ports à conteneurs nord-américains avant l'automne 2008. Par ailleurs, il est peu probable qu'on observe des hausses notables à ce chapitre avant le milieu de l'année 2009, moment où est prévue la relance de l'économie américaine.
- La croissance du trafic de conteneurs a tendance à refléter les régions américaines où la croissance démographique est la plus rapide (voir l'encadré), régions situées sur la côte du Pacifique (Californie), la côte du golfe du Mexique, la côte Sud-Est et la côte Est. Ensemble, ces régions enregistreront plus de 60 % de la croissance



---

démographique des États-Unis entre 2000 et 2030. Elles constituent aussi généralement les méga-régions émergentes du continent<sup>29</sup>. Les réceptionnaires du fret, qui font entrer des marchandises dans une région et qui engendrent une activité économique substantielle nécessitant des réseaux logistiques efficaces et coordonnés, feront de plus en plus transiter des marchandises dans des conteneurs par ces portes d'entrée et corridors en pleine croissance.

- Plusieurs risques macroéconomiques font surface, notamment la viabilité du moteur économique chinois. La dépendance de la Chine à l'égard du commerce extérieur a atteint un niveau démesuré. En effet, en 2004, le commerce international contribuait pour 90 % au PIB du pays. Cette situation a un effet de distorsion sur la croissance économique, au même titre que l'inflation des actifs fausse la croissance aux États-Unis. Autre question connexe : la capacité de l'économie américaine à soutenir la croissance de sa demande d'importation. En 2005, le déficit commercial des États-Unis s'est élevé à 726 milliards de dollars américains, en hausse de 17,5 % par rapport à 2004. Le maintien d'un déficit élevé pourrait exercer une pression à la baisse sur le dollar américain et réduire la demande des consommateurs, ce qui, à son tour, pourrait compromettre l'expansion économique mondiale future. Une autre menace plane sur la croissance continue de la demande d'importation aux États-Unis, à savoir la hausse considérable du prix de l'énergie et des produits alimentaires, qui absorbe une part accrue du revenu disponible des ménages américains.
- D'importants changements techniques voient le jour, changements qui modifieront la structure des échanges conteneurisés. Parmi les plus importants, notons l'expansion du canal de Panama, la modernisation des ports de la côte Est, la congestion dans le transport intermodal ainsi que les questions liées à la sécurité et à l'environnement en Californie et dans la région du Nord-Ouest du Pacifique<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Sources : Census Bureau et Regional Plan Association.

<sup>30</sup> Il a également été question de la possibilité d'offrir de nouveaux services de transport maritime par le passage du Nord-Ouest. Toutefois, cette question n'a pas été examinée dans le cadre de la présente étude.

---

## **4. CAPACITÉ, LOGISTIQUE ET PLANIFICATION DE LA CIRCULATION DES MARCHANDISES**

L'écart de plus en plus petit entre les volumes de marchandises transportées et la capacité disponible sur le réseau fait croître la congestion dans le transport, fait augmenter les coûts et engendre l'instabilité dans les chaînes d'approvisionnement en Amérique du Nord. Les expéditeurs et les propriétaires de marchandises doivent pouvoir compter sur des portes d'entrée fiables. Ils adaptent leurs pratiques logistiques en vue d'assurer, dans la mesure du possible, fiabilité et constance dans les livraisons. Le présent chapitre débute par un examen de l'offre et de la demande et par l'analyse de la pression qu'exerce la demande croissante sur les portes d'entrée et les corridors aux États-Unis. Il se penche également sur les principaux progrès logistiques ainsi que sur les mesures prises par les secteurs privé et public pour résoudre les problèmes liés à la circulation des marchandises et à la capacité.

### **4.1. Incidences de la croissance de la demande de transport de marchandises**

L'accroissement du volume de marchandises transportées pèse lourdement sur la capacité du réseau de transport américain, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, l'offre en matière d'infrastructures n'a pas progressé au même rythme que la demande. Les longs cycles de planification et les problèmes de financement rendent difficile l'accroissement de la capacité en temps voulu. Deuxièmement, de nombreux corridors servant au transport de marchandises et de nombreux points de départ ou d'arrivée sont situés dans des régions urbaines congestionnées, et les schémas d'utilisation des terres ne permettent pas de prendre en charge facilement les volumes de marchandises actuels, et encore moins de supporter l'accroissement qui se produit actuellement. Enfin, les infrastructures existantes ne sont pas utilisées de manière optimale en raison d'inefficacités sur le plan opérationnel et d'autres facteurs (p. ex. les mécanismes d'établissement des prix font que certains utilisateurs ne paient pas le coût total de l'utilisation des infrastructures qui leur est associé, d'où la mauvaise allocation des ressources)<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Par exemple, le département des Transports signale que les revenus tirés des petits camions (poids inférieur à 25 000 lb) couvrent 150 % du coût rattaché à l'utilisation qu'ils font des infrastructures, tandis

**Tableau 4-1 : Prévisions du volume de marchandises transportées selon le mode de transport (en millions de tonnes)**

	2002	2035	Augmentation (en tonnes)	Augmentation (en %)
Transport routier	11 539	22 814	11 275	98
Transport ferroviaire	1 879	3 525	1 646	88
Transport maritime	701	1 041	340	49
Transport intermodal	1 292	2 598	1 306	101

Source : U.S. Government Accountability Office, selon les données de la FHWA. Le transport intermodal comprend les services de messagerie, le service des postes des États-Unis ainsi que toutes les combinaisons de services intermodaux, à l'exception de la combinaison « transport aérien-transport routier ».

Les volumes de marchandises transportées à l'échelle nationale et internationale augmentent, mais le trafic international croît à un rythme relativement plus rapide. Cette croissance laisse entrevoir d'importantes augmentations du trafic dans les ports et aux postes frontaliers. De plus, les études révèlent que, dans le cas du transport ferroviaire et du transport routier en particulier, il est difficile de s'adapter à la demande.

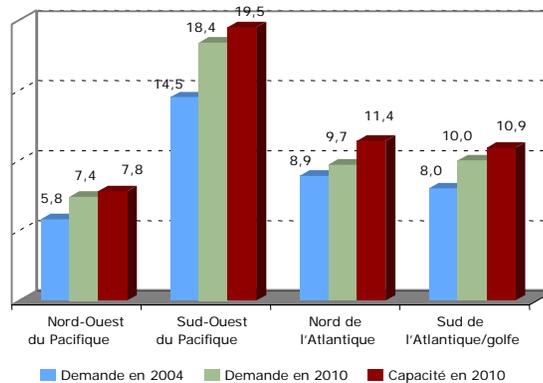
Selon les prévisions, les changements observés au chapitre de la consommation, de la production, du commerce et des pratiques relatives aux chaînes d'approvisionnement engendreront 15 milliards de tonnes de marchandises additionnelles qui devront être transportées sur le continent américain d'ici 2035. On s'attend à ce qu'environ 80 % de cette charge additionnelle soit transportée par camion. L'analyse réalisée par l'AASHTO indique que le nombre moyen de camions, qui s'élève actuellement à 10 500 camions/jour par mille sur le réseau routier inter-États, augmentera à 22 700 camions/jour d'ici 2035. De plus, les corridors les plus achalandés pourraient accueillir jusqu'à 50 000 camions/jour par mille. L'étude du Texas Transportation Institute révèle que, entre 1982 et 2005, l'utilisation des routes a crû 15 % plus rapidement que la capacité dans la plupart des régions urbaines, de sorte qu'un déplacement sur trois est effectué dans une situation de congestion, comparativement à un déplacement sur neuf en 1982. Le développement du réseau routier n'est pas chose simple car, à l'heure actuelle, le financement est destiné en grande partie aux réparations et à l'entretien plutôt qu'à l'accroissement de la capacité.

que les gros camions (poids supérieur à 100 000 lb) ne paient que 40 % du coût d'utilisation qui leur est associé.

Actuellement, le réseau ferroviaire est adéquat, mais il est en voie d'atteindre la saturation. D'après les recherches de l'Association of American Railroads, le nombre total de milles de voies a chuté depuis 1980, tandis que le tonnage transporté par mille a triplé. L'industrie ferroviaire risque de devoir accroître sa capacité pour prendre en charge 88 % de tonnes de plus d'ici 2035<sup>32</sup>. Selon la *National Freight Infrastructure Capacity and Investment Study*, il faudrait investir 148 milliards de dollars dans les infrastructures ferroviaires pour répondre à la demande.

En ce qui concerne la capacité portuaire, le quadruplement prévu du volume de marchandises qui transitera par les principaux ports d'entrée internationaux aux États-Unis d'ici 2025 entraînera une crise de la capacité<sup>33</sup>. Cependant, les effets se feront probablement sentir bien avant, comme l'illustre la figure 4-2 dans laquelle on voit que la demande sera presque équivalente à la capacité en 2010 dans chacune des grandes régions portuaires.

Figure 4-1 : Comparaison de la demande et de la capacité portuaire (en millions d'EVP)



Source : American President Lines.

De nombreux ports d'entrée sont aux prises avec un problème important, soit celui des conteneurs vides, qui sont synonymes d'inefficacités sur le plan opérationnel. À titre d'exemple, environ 60 % des conteneurs qui quittent le port de Los Angeles sont vides. L'activité portuaire doit être adaptée en fonction des piles de conteneurs vides qui occupent des espaces précieux et ralentissent les mouvements. La manutention de conteneurs vides a également une incidence sur l'efficacité de l'accès routier et ferroviaire au terminal portuaire. Le problème lié aux conteneurs vides a donné lieu à des activités hors quai et intérieures aux installations terminales visant à accroître l'efficacité sur le plan opérationnel.

<sup>32</sup> Source : Département des Transports des États-Unis.

<sup>33</sup> Cambridge Systematics, *An Initial Assessment of Freight Bottlenecks on Highways*, octobre 2005.

---

## **4.2. Principaux progrès logistiques et tendances chez les expéditeurs**

Les principaux éléments moteurs du commerce conteneurisé en Amérique du Nord et principaux facteurs de croissance des parts de marché des portes d'entrée sont décrits ci-après. Sont aussi présentées les réponses respectives des secteurs privé et public en ce qui a trait à l'accroissement de la capacité du réseau, au financement ainsi qu'aux politiques visant à faciliter la circulation des marchandises<sup>34</sup>.

### **Critères de sélection des ports et facteurs économiques associés aux chaînes d'approvisionnement**

Voici les principaux critères sur lesquels les sociétés de transport maritime fondent leurs choix de port/porte d'entrée : marchés desservis (marchés locaux par rapport à marchés accessibles par transport intermodal), fréquence et horaires d'appareillage, temps de transit, coût total du transport, infrastructure et capacité portuaire (c.-à-d. voie ferrée sur quai, profondeur de l'eau), accès routier, congestion et main-d'œuvre. Les facteurs économiques associés aux chaînes d'approvisionnement jouent également un rôle important. L'évolution notable de la taille des navires, qui a contribué à la croissance du trafic dans les ports de la côte du Pacifique, s'est stabilisée. Les importateurs continuent d'étudier les solutions en matière de chaînes d'approvisionnement qui permettent une fiabilité accrue, et il existe maintenant des solutions économiques qui favorisent les routes entièrement maritimes depuis l'Asie jusqu'à la côte Est américaine. L'encombrement dans les ports de la côte Ouest, les contraintes associées au transport intermodal ainsi que la hausse du prix de l'essence ont fait de l'acheminement entièrement maritime une solution plus économique. Depuis 2000, les routes entièrement maritimes ont accru leur part de marché et reçoivent maintenant environ 25 % des importations américaines en provenance de l'Asie (pourcentage qui pourrait grimper à 33 % ou plus)<sup>35</sup>. De ce fait, les ports américains sur la côte de l'Atlantique, particulièrement ceux de New York/New Jersey - de même que celui de Halifax - verront probablement leur part de marché augmenter.

### **Développement des centres de distribution**

Les mêmes forces qui ont transformé le monde des affaires sont en train d'envahir l'activité manufacturière avec la distribution en gros. La concentration du trafic se

---

<sup>34</sup> Cette analyse s'appuie sur plusieurs sources, à savoir des recherches et interviews réalisées par le consultant lui-même auprès de cadres de l'industrie, des analyses et études sur l'industrie menées par Ocean Shipping Consultants, TransSystems, Global Insight et l'AAPA, ainsi que des présentations données par des expéditeurs, des fournisseurs de services de transport et des représentants de gouvernements dans le cadre de conférences diverses.

<sup>35</sup> Source : East Coast Maritime Conference, septembre 2007.

---

dirige vers les centres portuaires et les centres de distribution situés le long des côtes et dans de grandes villes intérieures. Voici quelques exemples : le port de Savannah, qui, en moins de cinq ans, s'est retrouvé avec plus de 10 millions de pieds carrés d'espace occupé par des centres de distribution; Houston, Norfolk et Charleston. De grands importateurs et détaillants américains comme Wal-Mart, JC Penney, Target et Radio Shack établissent des centres régionaux de distribution des importations à proximité des ports de la côte Est et de la côte du golfe du Mexique, lesquels sont soutenus par des parcs logistiques intérieurs (p. ex. les parcs de BNSF - Alliance [Texas] et Joliet [Illinois] - et le terminal Global III de Union Pacific situé à Rochelle, dans l'Illinois). Cette tendance s'appuie sur une forte main-d'œuvre en ce qui a trait à la distribution et au transport à l'échelle régionale, la disponibilité des infrastructures routières et ferroviaires de soutien, l'accès aux ports et aux installations de manutention du fret aérien ainsi que sur d'autres facteurs.

Ces changements sur le plan logistique favorisent un recours accru au transport routier et une forte croissance du transport ferroviaire intermodal. Le Transportation Research Board signale également que les schémas d'utilisation des terres dans les zones urbaines favorisent le transport routier au détriment du transport ferroviaire. En revanche, les distances que doivent parcourir les camions depuis les ports jusqu'aux centres de distribution et des centres de distribution jusqu'à leur destination finale sont plus grandes.

### **Transbordement et déroulement**

Les centres spécialisés de distribution des importations constituent l'un des principaux facteurs à l'origine de la baisse de l'activité de transbordement dans les ports de la côte Ouest (28 % des importations en 2000, contre 20 % en 2005). De plus, des entreprises comme Nike, Best Buy et Canon se sont donné pour objectif de rediriger de 50 % à 75 % de leurs volumes de conteneurs des ports de Los Angeles/Long Beach vers d'autres portes d'entrée comme celles du Nord-Ouest du Pacifique, de la côte du golfe du Mexique et de la côte de l'Atlantique. Comme exemple canadien de déroulement, on peut citer CRSA Logistics, qui, en 2007, a commencé à acheminer certaines de ses cargaisons par le port de Halifax plutôt que par le port de Vancouver. Au cours des dernières années, des problèmes sont survenus au port de Vancouver en rapport avec les services de transport de marchandises par conteneurs. C'est d'ailleurs en partie pourquoi CRSA a décidé de rediriger une portion de ses activités.

### **Gestion des chaînes d'approvisionnement**

Les détaillants ont travaillé pendant de nombreuses années à transformer leur approche logistique de pression (« push ») pour en faire une approche d'aspiration

---

(« pull ») juste-à-temps afin de réduire les coûts des stocks et de mieux servir les clients. Cette transformation a précipité une vaste transformation des pratiques logistiques des entreprises, qui se sont tournées vers des chaînes d'approvisionnement axées sur le réassortiment. Les grandes entreprises comme Target, deuxième importateur en importance (402 000 EVP en 2006), externalisent une grande partie de leur production en vue de réduire les coûts de la main-d'œuvre et des pièces. On a maintenant recours à des chaînes d'approvisionnement plus efficaces et plus vastes ainsi qu'à une méthode de production logistique juste-à-temps, ce qui permet aux commerçants de commander leurs produits en fonction des besoins en magasin. On utilise les grilles de transport publiées afin de réduire au minimum les coûts des stocks, d'accroître le roulement et de mieux répondre aux besoins des clients. Dans un tel contexte, la logistique se *doit* d'être fiable et systématique. Pour réduire les coûts globaux rattachés à la distribution, il faut pouvoir tabler sur un service fiable de bout en bout et sur des entrepôts régionaux efficaces, comme il a été mentionné précédemment.

### **4.3 Principaux investissements publics dans les infrastructures**

#### **Expansion du canal de Panama**

Le canal de Panama est l'une des trois grandes routes reliant les fabricants et exportateurs asiatiques aux principaux marchés de consommation de la côte du golfe du Mexique et de la côte Est américaine<sup>36</sup>. Cette route dite « entièrement maritime » est devenue une solution attrayante pour les expéditeurs qui desservent les marchés américains des biens de consommation, et ce, pour diverses raisons, notamment l'encombrement dans les ports de Los Angeles/Long Beach où transitent environ la moitié de toutes les importations américaines, la hausse des coûts du transport ferroviaire intermodal et les problèmes de service connexes ainsi que la prolifération des centres de distribution et des entrepôts près des ports de la côte du golfe du Mexique et de la côte Sud-Est, dont il a été question plus haut.

En conséquence, la part des expéditions par conteneurs entre l'Asie et les États-Unis qui transitent par le canal de Panama est passée de 11 % en 1999 à environ 40 %. On prévoit que le volume de conteneurs qui passera par le Canal (qui représente 35 % du tonnage total et plus de 40 % des recettes globales de l'administration portuaire du canal de Panama) augmentera de 6 % par année au cours des prochaines années. Selon les prévisions, le Canal atteindra sa capacité pratique entre 2009 et 2012. À l'heure actuelle, le canal de Panama peut accueillir des navires d'environ 4 400 EVP au maximum en raison de la taille des écluses. Par ailleurs, le fait que les navires ne peuvent naviguer en toute sécurité à n'importe quelle vitesse ralentit les activités et

---

<sup>36</sup> Le canal de Suez et le réseau de transport intermodal des États-Unis constituent les deux autres routes principales.

---

crée des files d'attente ainsi que des retards dans les expéditions. La part de marché actuelle et future du Canal se voit compromise par la croissance des échanges entre l'Asie et les États-Unis, de même que par l'utilisation croissante de navires postpanamax<sup>37</sup> qui doivent absolument passer par le canal de Suez ou les ports de la côte Ouest américaine pour accéder aux marchés de la côte du golfe du Mexique ou de la côte Est.

Vu la situation, l'administration portuaire du canal de Panama propose un projet d'expansion d'une valeur de 5,2 milliards de dollars. Ce projet, dont l'achèvement est prévu pour 2014, comprend la construction de deux écluses, l'excavation de nouveaux chenaux d'accès et l'élargissement ou l'approfondissement des chenaux de navigation existants. Ces travaux permettraient de doubler la capacité actuelle, et le réseau serait en mesure d'accueillir des navires de 12 000 EVP. On prévoit une hausse du trafic intermodal de quelque 200 % d'ici 2025 dans le réseau élargi, contre 90 % dans le réseau actuel, c'est-à-dire *sans* l'expansion.

Voici les principaux éléments à prendre en considération en ce qui concerne l'expansion du canal de Panama.

- La route entièrement maritime du canal de Panama sera l'option la moins chère pour ce qui est des expéditions depuis la Chine jusqu'à la côte du golfe du Mexique ou la côte Est américaine ainsi que le Midwest.
- En cas de retard important dans l'amélioration des ports de la côte Est (c.-à-d. les projets d'approfondissement), il faudra attendre avant de voir le rôle du canal de Panama porté à son maximum sur le marché.
- Toute réplique de la part des ports de la Californie ou d'autres ports de la côte Ouest pourrait atténuer les avantages que présente le Canal.
- La hausse du prix de l'essence rend la route entièrement maritime plus avantageuse.
- On prévoit une hausse de plus de 40 % du trafic intermodal aux ports du Texas d'ici 2035, croissance stimulée par l'expansion du canal de Panama. Même sans l'expansion du Canal, on s'attend à un accroissement de 16 % à 23 % du trafic de conteneurs au port de Houston au cours des prochaines années, port où circule déjà plus de 80 % du trafic de conteneurs de l'État. Pour s'adapter à la situation, on construit de nouvelles installations aux ports du Texas (p. ex. le terminal Bayport à Houston – 1,4 G\$ – qui a ouvert en 2007, le Texas City International Terminal – terminal de transport intermodal – et La Quinta Trade Gateway – terminal à conteneurs établi par l'administration du port de Corpus Christi).

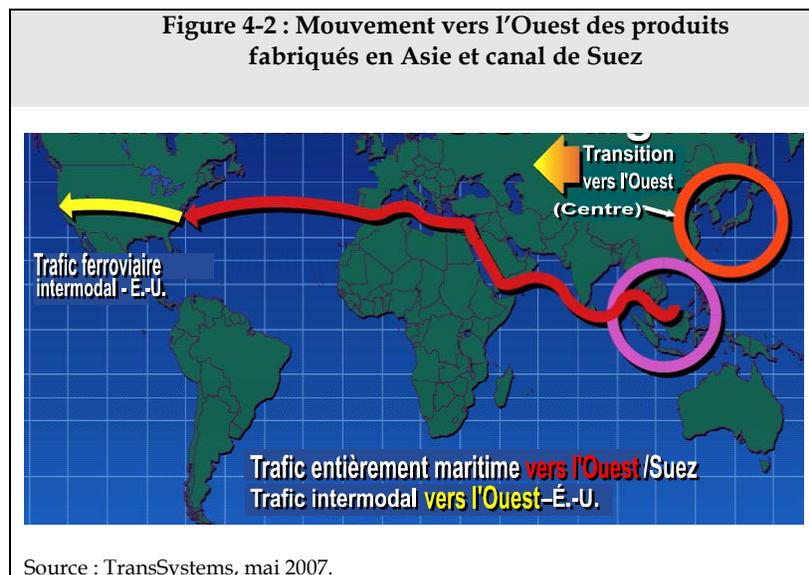
---

<sup>37</sup> Il s'agit de navires dont les dimensions sont supérieures à celles permises dans le Canal.

- Il y a possibilité de combiner les services Asie-Atlantique avec les services de transport aux quatre coins du globe pour accroître l'utilisation des navires.

### La route du canal de Suez Canal : une autre option

Au cours des dernières années, la plupart des services entièrement maritimes nouveaux ou accrus passaient par le canal de Panama. Toutefois, les sociétés de transport maritime s'intéressent de plus en plus à la route du canal de Suez. Plusieurs facteurs expliquent cet intérêt : la diversification du risque, les restrictions apportées à la taille des navires qui transitent par le canal de Panama, les préoccupations relatives à la congestion sur les routes ou aux portes d'entrée de la côte Ouest et la nouvelle transition vers l'Ouest amorcée dans le cas des produits fabriqués en Asie ou importés du continent asiatique, qui favorise généralement la route du canal de Suez (figure 4-3). Certains expéditeurs considèrent, en règle générale, que Singapour est un « point pivot », c'est-à-dire que, du point de vue du coût et des services, opter pour une route vers l'Est ou vers l'Ouest ne fait aucune différence à partir de Singapour. Les expéditions qui partent de l'Ouest de Singapour à destination de l'Amérique du Nord emprunteraient donc la route du canal de Suez, tandis que les expéditions qui partent de l'Est de Singapour emprunteraient la route du canal de Panama.



Le canal de Suez prend essentiellement en charge le trafic entre l'Asie et l'Europe, qui transite par cette route à environ 95 %. En revanche, le volume en provenance de l'Asie du Sud croît, ce qui a contribué à l'augmentation du trafic au canal de Suez, qui est passé d'environ 1,2 million d'EVP en 2000 à 1,6 million d'EVP en 2006. On

---

s'attend également à ce que la hausse du prix de l'essence, qui pousse les expéditeurs à considérer les avantages des routes entièrement maritimes vers la côte Est de l'Amérique du Nord, profite au trafic sur la route du canal de Suez. En outre, l'arrivée d'un plus grand nombre de « méga-navires » fait croître la rentabilité des routes entièrement maritimes. Le nombre de navires postpanamax en service a plus que doublé entre 2002 et 2007, passant de 200 à 488, ce qui représente une hausse de 143 %, comparativement à une hausse de 64 % du nombre de navires Panamax et de 37 % de l'ensemble des porte-conteneurs<sup>38</sup>.

### **Prince Rupert**

Septembre 2007 marque l'ouverture du terminal à conteneurs Fairview, exploité par Maher Terminals Canada et dont la capacité s'élève à 500 000 EVP. À l'heure actuelle, COSCO (qui fait partie de CKYH Alliance et qui comprend Hanjin Shipping, K-Line et Yang Ming Marine) offre un service hebdomadaire depuis l'Asie avec escale aux ports de Vancouver et de Seattle. Les navires en service sont des petits navires postpanamax d'environ 5 500 EVP exploités par Hanjin et COSCO. On envisage également une deuxième phase qui porterait la capacité à 2 millions d'EVP d'ici 2011. L'ajout d'autres transporteurs de conteneurs pour servir les clients qui veulent des services vers divers marchés d'outre-mer sera essentiel à la croissance du trafic de conteneurs par le port de Prince Rupert.

## **4.4 Initiatives des secteurs privé et public**

Les acteurs du secteur du transport ont adopté plusieurs initiatives différentes pour améliorer la planification, la coordination et l'accroissement de la capacité de la circulation des marchandises. Plusieurs des grandes initiatives des secteurs public et privé sont présentées ci-après.

### **Secteur privé**

Les initiatives du secteur privé s'appuient largement sur l'idée voulant que le courant dominant est-ouest des mouvements de marchandises se maintienne. On prévoit qu'il y aura encore des regroupements dans l'industrie du transport maritime. Par ailleurs, les grands méga-transporteurs constitueront un élément moteur important des changements dans le transport conteneurisé au cours de la prochaine décennie.

Les sociétés de transport maritime s'efforcent d'utiliser de plus gros navires, de créer des réseaux plus denses, d'augmenter le volume et l'équilibre des mouvements de

---

<sup>38</sup> Global Insight, *Economic Impact of Trade in Response to the Panama Canal Expansion*, 2007. L'analyse comporte des comparaisons entre la route du canal de Panama et celle du canal de Suez.

---

marchandises en vue de réaliser des gains d'efficacité et d'accroître l'utilisation des actifs. Toutefois, les sociétés ne pourront utiliser la capacité des navires qu'en fonction du volume pouvant être pris en charge au sol, de sorte que les « actifs flottants » seront acheminés vers les ports et les réseaux intérieurs qui pourront répondre aux besoins des marchés et prendre en charge le volume en question en toute fiabilité.

Les grands exploitants de terminaux continuent d'élargir et d'accroître leur capacité afin de répondre à la demande. Alors que de nombreux ports comme ceux de Los Angeles/Long Beach doivent composer avec une pression croissante pour ce qui touche l'environnement et mettent l'accent sur les questions liées à la durabilité, les ports de la côte Ouest sont aux prises avec l'importante question du développement continu de la capacité en matière de transport intermodal et des infrastructures de transport ferroviaire intermodal, car, comme l'a souligné un cadre, la vigueur de la côte Ouest est étroitement liée à celle des chemins de fer.

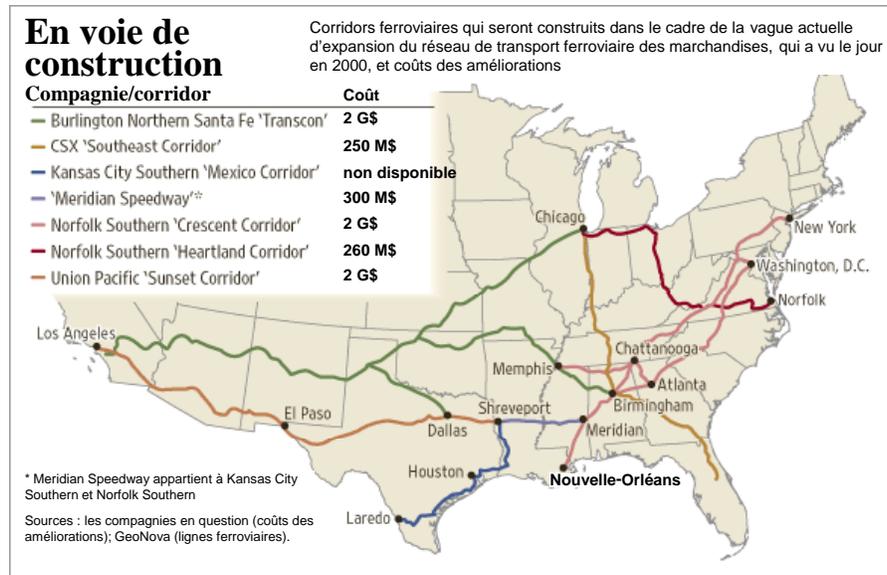
Sur toutes les côtes, on construit de nouveaux terminaux dans les ports et on agrandit les anciens. Dans certains États, les administrations portuaires prévoient construire de nouveaux ports et établir des lignes maritimes (p. ex. Maersk envisage le développement de terminaux spécialisés en vue d'assurer la fiabilité et la rentabilité). Le tableau suivant présente certains des plus grands projets.

**Tableau 4-2 : Quelques projets aux terminaux portuaires**

<b>Côte Ouest</b>
<p><b>Los Angeles :</b> La LA Harbor Commission a donné le feu vert au projet d'expansion du terminal TraPac de 1,5 milliard de dollars, lequel augmentera de 30 % le nombre de navires y faisant escale. Le plan d'action du port en matière d'assainissement de l'air sera intégré au volet environnemental de nombre de projets d'expansion en attente d'approbation.</p> <p><b>Long Beach :</b> Il y a un projet de construction d'un terminal de 175 acres au quai S d'ici 2010.</p> <p><b>Tacoma :</b> Un terminal de 300 millions de dollars sera construit pour NYK Line. Ce port est l'un des seuls à disposer de terres pour la construction de nouveaux terminaux.</p>
<b>Côte Est</b>
<p><b>New York/New Jersey :</b> Les travaux de construction du nouveau terminal ferroviaire express sur quai (ExpressRail) au terminal à conteneurs de New York (Staten Island) sont terminés. Il y a un projet d'expansion du terminal sur quai Millennium Rail que se partagent Maher Terminals et APM.</p> <p><b>Portsmouth, Virginie :</b> On procède à l'ouverture du terminal d'une valeur de 450 millions de dollars d'APM Terminals (troisième terminal en importance aux États-Unis et plus grand terminal détenu par des intérêts privés).</p> <p><b>Charleston :</b> Les travaux de construction d'un terminal à conteneurs à trois postes d'amarrage (600 millions de dollars) sur un ancien chantier naval ont été entamés.</p> <p><b>Savannah :</b> En 2007, deux nouveaux quais à conteneurs et des sites connexes d'entreposage des conteneurs ont vu le jour. En 2008, on ajoutera quatre grues pour navires super postpanamax.</p>
<b>Côte du golfe du Mexique</b>
<p><b>Houston :</b> Le terminal à conteneurs Bayport a ouvert ses portes en 2007 (1,4 milliard de dollars), terminal comportant une grande installation intermodale et dont la capacité prévue s'élève à 2,3 millions d'EVP.</p> <p><b>Mobile, Alabama :</b> Un nouveau terminal à conteneurs de 350 000 EVP ouvrira à la fin de 2008 (APM Terminals et CMA CGM). On prévoit accroître la capacité du terminal à 800 000 EVP après l'acquisition des terrains nécessaires.</p>

L'accroissement de la capacité ferroviaire sera essentiel à une meilleure circulation des marchandises sur le continent. Pour la première fois en près d'un siècle, les compagnies de chemin de fer font d'importants investissements dans leurs réseaux. Le doublement des voies, le redressement des courbes et l'élargissement des tunnels pour accueillir des trains plus gros et plus performants sont autant d'éléments qui font partie d'un vaste programme d'accroissement de la vitesse et de la performance des trains. Depuis 2000, l'industrie américaine du transport ferroviaire a investi environ 10 milliards de dollars pour l'amélioration des infrastructures, la construction de nouvelles gares de marchandises et de terminaux intérieurs ainsi que l'achat de locomotives (voir la carte ci-après). Certains des nouveaux corridors par lesquels transitent d'importants volumes sont situés dans le Sud des États-Unis, où le réseau ferroviaire est moins développé et où on enregistre une croissance démographique. On a de plus en plus recours au transport ferroviaire pour l'acheminement de biens de consommation finis depuis les ports jusqu'aux grandes villes, ce qui pose problème à l'industrie du transport sur longues distances par

camion, qui est aux prises avec plusieurs difficultés en raison de la hausse du prix de l'essence, de la pénurie de camionneurs et de la congestion sur le réseau routier.



Source : *Wall Street Journal*, 13 février 2008.

Les transporteurs comme BNSF jouent un rôle déterminant dans l'établissement de parcs logistiques qui servent de lieu centralisé pour le traitement et la distribution des marchandises importées et où on offre un éventail de services, dont le transbordement ainsi que le prélèvement-emballage. Les réceptionnaires du fret stimulent le développement des parcs logistiques. Les politiques en matière de transport des marchandises doivent tenir compte des besoins changeants des expéditeurs en ce qui concerne la logistique. Les investissements et la planification du transport doivent permettre la meilleure utilisation qui soit des infrastructures existantes et favoriser l'accroissement de la capacité en temps opportun afin que puissent être exploités les débouchés commerciaux futurs.

Les consultations auprès des représentants des grands transporteurs ont permis de dégager trois facteurs déterminants à prendre en considération en ce qui concerne la planification et le développement des corridors ferroviaires aux États-Unis, à savoir :

- préserver les corridors ferroviaires existants – une fois que l'emprise du chemin de fer est réaffectée à un usage autre que ferroviaire, on ne peut revenir en arrière; les partenariats public-privé offrent aux compagnies ferroviaires, aux gouvernements locaux et aux gouvernements d'État de bonnes occasions d'atteindre rapidement leurs objectifs respectifs, souvent à moindre coût, grâce à des solutions créatives;
- cibler les mouvements de marchandises actuels ainsi que leur cheminement possible;

- 
- adopter une approche générale axée sur le transport multimodal pour résoudre les problèmes de circulation des marchandises et ainsi atténuer la pression exercée sur le réseau routier et tenir compte des questions environnementales.

On estime que, pour suivre la croissance économique et l'augmentation de la demande, il faudra investir 148 milliards de dollars en vue de développer les infrastructures d'ici 2035. La part attribuable aux chemins de fer de classe I s'établit à environ 135 milliards de dollars, tandis que celle des chemins de fer régionaux se chiffre à 13 milliards de dollars. Sans cet investissement, quelque 30 % des milles de chemin de fer des principaux corridors seront exploités au-delà de leur capacité d'ici 2035. Les transporteurs de classe I prévoient être en mesure d'investir 96 milliards de dollars, soit 71 % de leur part, grâce à l'augmentation de leurs recettes, à l'accroissement des volumes et à des gains de productivité. Il restera donc 39 milliards de dollars de financement à tirer des partenariats public-privé, des mesures d'encouragement fiscal et d'autres sources.

#### **4.5 Progrès connexes au Canada et au Mexique**

Le réseau de transport américain est depuis longtemps lié à ceux du Canada et du Mexique. Les accords de libre-échange et l'ALENA ont d'ailleurs renforcé les liens entre ces trois pays. Pour soutenir et accroître la capacité concurrentielle de l'Amérique du Nord, malgré les exigences strictes visant une sécurité accrue, il faut unifier ces réseaux de transport. Voilà le défi qui se pose à l'heure actuelle.

##### **Canada**

En matière de transport, la principale initiative récente du Canada relative au réseau logistique continental est son projet de réseau de portes d'entrée et de corridors commerciaux, qui englobe un nombre limité de portes d'entrée et de corridors commerciaux jouissant d'une position stratégique. Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, a choisi de faire l'évaluation stratégique des projets suivants en vue de définir les exigences en ce qui a trait à l'environnement, aux politiques et aux investissements :

- l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique, pour laquelle des investissements substantiels sont engagés;
- la Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec; ensemble, ces deux provinces contribuent pour environ 60 % au produit intérieur brut et aux exportations du Canada;
- la Porte d'entrée de l'Atlantique, initiative dans le cadre de laquelle le gouvernement fédéral collaborera avec les quatre provinces de l'Atlantique en vue d'établir une stratégie d'ici le milieu de l'année 2009.

---

En 2007, le gouvernement canadien a annoncé son plan « Chantiers Canada » visant les infrastructures. Ce programme, qui prévoit un investissement de 33 milliards sur sept ans (de 2007 à 2014), est le plus important programme canadien d'investissement dans les infrastructures depuis la Deuxième Guerre mondiale. Quelque 2,1 milliards de dollars seront distribués par la voie du Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers pour favoriser le commerce mondial et continental, y compris les grands mouvements transfrontières entre le Canada et les États-Unis.

En ce qui concerne les débouchés à l'échelle continentale, il serait très bénéfique pour le Canada que ses investissements aux postes frontaliers soient assortis d'évaluations rigoureuses des améliorations apportées aux corridors commerciaux américains qui pourraient le mieux augmenter le rendement de ces investissements. À cet égard, l'approche américaine en matière de corridors commerciaux pose problème pour le Canada, en ce sens qu'elle est tellement décentralisée et si peu ciblée qu'il est difficile d'en tenir compte d'une manière systématique.

### **Mexique**

Contrairement au Canada, le Mexique est en train d'établir et de mettre sur pied son réseau d'infrastructures commerciales de base. De nombreux progrès ont été réalisés à cet égard, mais il reste encore des étapes importantes à franchir.

En ce qui touche la côte Ouest mexicaine, on a investi de façon continue dans les ports de Manzanillo et de Lazaro Cardenas (d'autres investissements sont prévus). On compte également un projet pour un nouveau port à Punta Colonet. Il s'agit d'un port en eau profonde sur la côte du Pacifique de la Basse-Californie, un peu au Sud de la frontière américaine. Le projet, pour lequel le gouvernement mexicain a prévu lancer un appel d'offres en juin 2008, comporte une liaison ferroviaire est-ouest qui traverserait la frontière américaine à proximité de Yuma, en Arizona, ce qui permettrait d'éviter la région très réglementée et encombrée du bassin de Los Angeles. Si on va de l'avant avec le projet, la construction débutera à la fin de 2009.

Depuis la privatisation des chemins de fer du Mexique en 1990, on a observé des améliorations notables dans leur exploitation. Des compagnies ferroviaires américaines ont réalisé des investissements substantiels au Mexique, entre autres Kansas City Southern et Union Pacific. Les chemins de fer mexicains font maintenant partie intégrante du réseau ferroviaire nord-américain.

---

Les investissements visant une modernisation constante ont également profité aux grands ports mexicains, en particulier les installations pour conteneurs de Lazaro Cardenas et de Manzanillo.

Le réseau routier du Mexique a perdu du terrain par rapport aux autres modes de transport du point de vue des investissements, mais le plan national en matière d'infrastructures annoncé l'an dernier prévoit d'importantes améliorations du réseau.

### **Plan national en matière d'infrastructures**

Le plan national en matière d'infrastructures du Mexique, annoncé par le président Calderon en 2007, prévoyait un financement de base de 47,2 milliards de dollars sur cinq ans pour les infrastructures de transport fondamentales du pays<sup>39</sup>. Le programme vise à offrir des possibilités comparables à l'ensemble des Mexicains, particulièrement ceux qui en ont le plus besoin, à construire et à élargir les infrastructures nécessaires pour accroître la capacité concurrentielle de l'économie nationale et à faire du Mexique une plateforme logistique hautement concurrentielle<sup>40</sup>.

**Routes.** En ce qui concerne le secteur du transport, le programme prévoit l'allocation de 26,6 milliards de dollars au volet le plus prioritaire, c'est-à-dire le réseau routier en pleine détérioration. De ce montant, 14,5 milliards de dollars seront affectés à 870 milles d'autoroutes, 6,2 milliards de dollars serviront à l'entretien normal des 27 816 milles de routes et 5,8 milliards seront destinés à la construction et à la modernisation de 1 181 milles de routes rurales.

**Ports maritimes.** On investira 6,6 milliards de dollars dans de nouvelles installations portuaires, argent qui devrait provenir en grande partie d'investisseurs privés. Le premier port est situé à Punta Colonet, en Basse-Californie. Les autres sont ceux de Manzanillo, Veracruz, Seybaplaya et Puerto Morelos. En outre, 22 ports seront agrandis ou modernisés.

**Chemins de fer.** Le plan d'investissement prévoit l'affectation de 4,5 milliards de dollars au développement du réseau ferroviaire actuel sur une période de cinq ans. Parmi les projets figurent l'ajout de 881 milles de voies ferrées et l'élargissement du réseau ferroviaire suburbain à Mexico. D'ici 2012, dix nouveaux corridors multimodaux seront ajoutés aux huit corridors actuels. À la fin de 2008, 14 des 23 projets confirmés seront en cours de réalisation.

---

<sup>39</sup> U.S. Commercial Service, *Mexico: Mexico's National Infrastructure Program 2007-2012*, août 2007, ID 14261638.

<sup>40</sup> e-Cargonews Asia, *Mexico moves on infrastructure* (en ligne), 20 août 2007. Sur Internet : [www.cargonewssia.com/secured/article.aspx?article=13794](http://www.cargonewssia.com/secured/article.aspx?article=13794).

---

## Le rôle grandissant de la fabrication et du transport dans le cadre du commerce au Mexique<sup>41</sup>

Alors que le prix du pétrole augmente, le Mexique commence à regagner un peu de terrain dans le secteur manufacturier et à reprendre une part du rôle dont s'était emparée l'Asie. De plus, le Mexique attire les fabricants américains qui n'arrivent pas à soutenir la concurrence en raison des coûts élevés de la main-d'œuvre américaine. Par ailleurs, il semble que ce ne soit plus seulement un lieu pour l'industrie manufacturière légère et les opérations d'assemblage le long de la frontière américaine. Certaines grappes industrielles quittent la Chine pour des questions de coûts ou parfois de propriété intellectuelle. Parmi ces grappes figurent celles de l'aérospatiale, de la fabrication d'appareils médicaux ainsi que celles des secteurs de l'automobile et de l'électronique, dont les produits doivent se rendre rapidement aux États-Unis. Bombardier est en train de construire un campus de l'aérospatiale au centre du Mexique.

Le Mexique voit également croître son rôle de corridor logistique assurant l'accès au continent nord-américain (entrées et sorties) par les ports de Manzanillo et de Lazaro Cardenas. Bien que le pouvoir d'achat n'y soit pas suffisant pour en faire un véritable centre logistique, les choses commencent à changer. Wal-Mart utilise les ports de Manzanillo et de Lazaro Cardenas, tandis que Toyota a recours aux services offerts au port de Lazaro Cardenas pour ses véhicules et ses pièces.

Ces renseignements sont corroborés dans l'article portant sur l'incidence du prix de l'énergie sur le commerce mondial paru dans le *Wall Street Journal* du 13 juin 2008. En encadré de cet article, on pouvait lire qu'il ne fallait pas s'attendre à voir les emplois dans les usines américaines monter en flèche, mais qu'il était possible d'assister à un ralentissement du déclin, dont le Mexique pourrait être le principal bénéficiaire<sup>42</sup>. Voici donc quelques exemples : l'entreprise américaine de matériel électrique Emerson, qui rapatrie certaines activités de fabrication à St-Louis et au Mexique, et Crown Battery Manufacturing Co. (les batteries sont des produits très lourds, et leur transport est coûteux), qui a décidé à l'automne dernier de rapatrier ses activités de fabrication aux États-Unis depuis la frontière mexicaine en raison de la hausse des coûts du transport au sein du continent nord-américain<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Sauf indication contraire, les renseignements de la présente section s'appuient sur l'entretien avec Gary Swedback, président de NAI Mexico, et avec le D<sup>r</sup> Peter Linneman, économiste en chef chez NAI Global, « A Work in Progress », *Site Selection Online*, mai 2008. Sur Internet : <http://www.siteselection.com/features/2008/may/mexicoBorder/#top>.

<sup>42</sup> Timothy Aepfel, « Stung by Soaring Transport Costs, Factories Bring Jobs Home Again », *Wall Street Journal*, 13 juin 2008, p. A9.

<sup>43</sup> *Ibid.*

---

## 4.6 Corridors commerciaux nord-sud aux États-Unis

Il reste encore à savoir si les États-Unis pourront concentrer leurs investissements de manière stratégique dans certains corridors nord-sud reliant le Canada et le Mexique. Les progrès accomplis jusqu'à maintenant à cet égard sont sans aucun doute loin d'être impressionnants, mais on a tout de même vu des améliorations récemment. Plusieurs points méritent d'être soulevés dans le cadre de l'analyse de l'approche américaine pour ce qui est de cibler les corridors commerciaux, d'établir leur ordre de priorité et d'investir à ce chapitre.

Le processus actuel de désignation des « corridors hautement prioritaires », conçu et mis en œuvre conformément aux dispositions de l'*Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* (ISTEA) et de la loi qui l'a remplacée, n'a pas été très efficace. Dans l'ensemble, quelque 80 corridors ont été désignés. De ce nombre, une part relativement faible se voit attribuer le statut de priorité stratégique nationale et une part encore plus petite pourrait servir de corridors internationaux pour les échanges dans le cadre de l'ALENA. Jusqu'à maintenant, c'est essentiellement grâce aux efforts des représentants gouvernementaux, y compris des représentants élus, des citoyens intéressés et des milieux d'affaires à l'échelle des localités et des États le long des corridors que certains corridors se sont vu accorder le statut de priorité. Le site de la Federal Highway Administration donne des explications très claires à ce sujet en décrivant les critères de sélection des corridors. D'après les renseignements fournis sur le site, les corridors en question sont désignés par le Congrès. Ainsi, la seule façon d'obtenir le statut de corridor hautement prioritaire est d'être désigné ainsi par le Congrès.

En 2007, l'administration Bush a commencé à s'intéresser à ce qu'elle appelle les « corridors de l'avenir » (« Corridors of the Future »), c'est-à-dire des corridors particuliers auxquels sont destinés des fonds fédéraux à des fins précises dans les cas où l'on juge que la demande de subvention justifie des investissements fédéraux au titre de la participation aux coûts. Compte tenu des fonds limités et du nombre considérable de corridors potentiels, ce processus de sélection a permis de concentrer attention et fonds sur les corridors les plus importants.

À l'heure actuelle, certains grands corridors sont axés sur les échanges dans le cadre de l'ALENA, les plus importants étant Canamex, le corridor de commerce international Great Plains, NASCO et I-69. Les corridors I-5 (côte Ouest) et I-95 (côte Est) sont également des composantes essentielles du réseau de transport américain et jouent un rôle important sur le plan du commerce international, mais comme ils sont principalement axés sur l'amélioration des corridors routiers et ferroviaires le long et en provenance des côtes Est et Ouest, plus particulièrement aux alentours

---

des principaux ports d'entrée, ils ne seront pas abordés dans la présente section. Voici donc les principaux corridors.

- **Le corridor Canamex** – Ce corridor (corridor hautement prioritaire n° 26) traverse les États-Unis depuis Nogales (Arizona), en passant par Las Vegas (Nevada), Salt Lake City (Utah), Idaho Falls (Idaho) et le Montana, pour ensuite franchir la frontière canadienne par la route I-15. Des travaux d'amélioration sont en cours sur ce corridor, notamment le pont de contournement du barrage Hoover, dont la fin des travaux de construction est prévue pour 2009.
- **Le corridor Camino Real** – La route du corridor Camino Real (n° 27) suit les autoroutes inter-États 10, 25 et 15. Le corridor a pour point de départ El Paso (Texas), à la frontière mexicaine, d'où il se dirige vers Denver, au Colorado, par les autoroutes I-10 et I-25. Il suit l'autoroute I-25 jusqu'à Great Falls, au Montana, où il rejoint la route I-15 et le corridor Canamex, en direction de la frontière canadienne.
- **Le corridor de commerce international Great Plains** – Ce corridor, qui n'a pas été désigné comme corridor hautement prioritaire sous ce nom, est une combinaison de trois corridors désignés, à savoir le corridor commercial Ports-to-Plains (n° 38), le Heartland Expressway (n° 14) et le Theodore Roosevelt Expressway (n° 58). Ce corridor est situé à l'Est du corridor Camino Real et s'étend en parallèle à celui-ci, depuis l'Ouest du Texas jusqu'à Regina et Saskatoon au Canada, en passant par l'Est du Montana. Ce corridor est en retrait du grand réseau inter-États. Il y a donc des chances que le trafic y soit moins dense. D'après ce qu'on dit, il dessert une population à faible revenu.
- **Le corridor North American SuperCorridor Coalition, Inc. (NASCO)** – NASCO est l'entité organisatrice des corridors I-29 et I-35. Ces corridors débutent dans les régions industrielles du Centre et du Nord du Mexique, entrent aux États-Unis à la frontière texane située à Laredo, puis mettent le cap sur le Nord pour atteindre le Canada. Le corridor I-29 se dirige vers Winnipeg en passant par Fargo, tandis que le corridor I-35 fait cap sur Thunder Bay en passant par Duluth.
- **Le corridor I-69** – Ce corridor (n° 18, qui englobe l'ensemble du n° 20) est en grande partie – soit d'Indianapolis jusqu'à la frontière mexicaine au Sud – inachevé. Sur cette portion, le corridor s'aligne le long des autoroutes existantes. En général, la River of Trade Corridor Coalition et le corridor I-69 l'inclut tous deux dans leur territoire. En fait, NASCO inclut également cette portion dans la mesure où elle compte Détroit (Michigan), où se trouve le pont Ambassador, au nombre de ses villes partenaires. L'importance de ce corridor réside dans le fait qu'il s'agirait du chemin le plus court entre la frontière mexicaine et les centres industriels des États-Unis et du Canada. Ce corridor passe par le Michigan pour ensuite traverser la frontière

---

canadienne et se diriger vers Windsor et Sarnia, en Ontario. Il franchit également la frontière mexicaine en passant par trois portes d'entrée, soit Laredo (via la I-35), McAllen (via la route US 281) et Brownsville (via la route US 77).

Pour accroître la crédibilité du programme américain de corridors hautement prioritaires en tant que programme stratégique efficace, le Congrès devra le cibler et le définir de manière plus précise. Il faudrait également établir une distinction entre les corridors qui servent essentiellement au transport national et ceux qui jouent un rôle primordial sur le plan du commerce à l'échelle nord-américaine et mondiale. L'administration a réalisé des progrès pour ce qui est de s'occuper de la question des corridors en mettant sur pied son programme de « corridors de l'avenir », qui est axé sur les corridors inter-États qui visent activement à réduire la congestion et à accroître la cadence. En 2007, des fonds initiaux ont été affectés à six corridors.

---

## 5. CONTEXTE ET ÉLABORATION DES POLITIQUES CONTEMPORAINES EN MATIÈRE DE TRANSPORT AUX ÉTATS-UNIS

Pour que soient remplis les objectifs de la présente étude, il est important de connaître la position actuelle des États-Unis, de savoir comment ils en sont arrivés là et de prendre connaissance des difficultés qui risquent de faire obstacle à la réforme nécessaire.

### 5.1. Contexte et perspective

Parmi les innombrables problèmes auxquels se heurtent les États-Unis, le transport s'est avéré, au cours des dernières années, l'un des plus complexes. Mais le transport n'est pas le seul élément en cause; de toute évidence, c'est la manifestation de problèmes beaucoup plus vastes.

Plus tôt cette année, le fondateur du Peterson Institute for International Economics, Peter G. Peterson, a mis sur pied une autre fondation, la Peter G. Peterson Foundation, et a fourni le financement initial de 1 milliard de dollars de sa propre poche. Il dit l'avoir fait pour les raisons suivantes.

« Il y a longtemps que je fais ce métier, et je n'ai jamais vu autant de difficultés frapper en même temps, difficultés que je qualifierais d'indéniables, d'intolérables et de quasi intouchables d'un point de vue politique », a dit M. Peterson, président principal de The Blackstone Group et ancien secrétaire américain au Commerce. « Nous sommes rendus à un point décisif de l'histoire américaine. Ces problèmes ont pris une ampleur démesurée et s'aggravent depuis plus de vingt ans à cause de l'irresponsabilité politique. Il est maintenant temps de mettre la politique de côté et de mettre le pays au premier plan. Nous devons commencer à résoudre ces problèmes avec ardeur et lucidité. Nous avons atteint un point de notre histoire où il faut prendre les mesures nécessaires pour conserver notre titre de nation de premier ordre. » [TRADUCTION]

Les problèmes auxquels Peterson fait référence et qui, selon lui, menacent clairement l'avenir de l'Amérique sont les problèmes les plus notables de notre époque en ce

---

qui concerne l'économie, les finances et d'autres aspects liés à la durabilité, y compris les problèmes suivants :

- la croissance fulgurante des programmes sociaux fédéraux;
- les frais exorbitants des soins de santé;
- des déficits commercial et budgétaire jamais vus ainsi que des taux d'épargne incroyablement bas et une dette extérieure connexe en forte hausse;
- une consommation d'énergie insoutenable et excessive;
- un système d'éducation qui n'est pas à la hauteur;
- la prolifération des armes de guerre nucléaires et biologiques qui menace notre avenir collectif.

Ces grands problèmes ne s'inscrivent pas dans le champ d'étude du présent rapport. Toutefois, il est important de noter que les États-Unis sont aux prises avec des difficultés qui fusent de toutes parts et de reconnaître que les ressources financières du pays sont déjà très limitées, en grande partie à cause de l'irresponsabilité politique dont parle Peterson. Relativement parlant, le problème de transport aux États-Unis ne semble peut-être pas si complexe. Par contre, lorsque l'on considère l'importance du transport du point de vue du fonctionnement efficace de l'économie globale des États-Unis, on constate clairement le rôle primordial que joue ce secteur.

Le réseau de transport américain, ainsi que les politiques et les programmes qui y sont rattachés, revêt une grande importance pour le Canada et son réseau de transport. Le Canada est le plus important partenaire commercial des États-Unis, et vice-versa. Non seulement leurs ressources et leurs produits finis traversent la frontière de part et d'autre, mais les composantes essentielles à leurs activités de fabrication intégrées et transfrontières le font aussi. En 2007, les États-Unis ont acheté pour plus de 313 milliards de dollars de biens et services canadiens.

D'ailleurs, ce ne sont pas que des biens qui traversent la frontière. Les travailleurs frontaliers qui se rendent au travail, les gens qui prennent part à des voyages d'affaires, les familles et les amis qui rendent visite à leurs proches, les propriétaires de chalet qui effectuent des séjours à l'extérieur et les touristes à la recherche d'aventures et d'occasions de magasinage ou de visites touristiques ou culturelles franchissent eux aussi de part et d'autre la frontière entre les deux pays.

L'éventail de régions frontalières qui partagent des liens sociaux, économiques et culturels d'un bout à l'autre de l'Amérique du Nord, de l'Atlantique au Pacifique, témoigne de l'étendue des liens qui nous unissent, jour après jour. Les relations entre le Canada et les États-Unis sont riches et diversifiées.

Après la destruction des tours du World Trade Centre à New York le 11 septembre 2001, la frontière est devenue une question de premier plan du point

---

de vue des rapports sociaux et économiques entre le Canada et les États-Unis. De plus, deux facteurs ont exacerbé le problème. D'abord, il y a la forte augmentation des échanges à destination de l'Amérique du Nord provenant des grands partenaires commerciaux de l'Asie (la Chine, le Japon et la Corée se trouvant en tête de liste) et, en réaction à cette hausse des importations, l'accroissement continu des exportations de l'Amérique du Nord. Puis, certains ont « découvert » ce que d'autres savaient déjà, à savoir que les frontières américaines ne sont pas étanches et que les politiques américaines ont permis l'afflux torrentiel d'immigrants illégaux, en provenance principalement du Sud.

La tentative ratée d'un terroriste d'entrer en sol américain par la frontière qui sépare l'État de Washington et la Colombie-Britannique juste avant les célébrations du millénaire en 1999, les importantes menaces subséquentes qui ont été rendues publiques et les problèmes particuliers et complexes non liés au transport qui surgissent à la frontière entre les États-Unis et le Mexique<sup>44</sup> sont autant de facteurs qui ont entraîné une vive réaction chez les Américains, lesquels ont entrepris de protéger leurs frontières avec leurs voisins du Nord et du Sud. Les mesures prises ont eu des conséquences notables sur les mouvements de biens et les déplacements de personnes aux deux frontières américaines.

Les liens étroits qui unissent le Canada et les États-Unis s'appuient non seulement sur des valeurs politiques et culturelles semblables, mais aussi sur le commerce, les industries transfrontières et les réseaux de transport interreliés. La vigueur continue des mouvements commerciaux entre les États-Unis et le Canada, jumelée à la hausse constante des mouvements en provenance des pays de la région du Pacifique qui entrent au Canada et aux États-Unis, ravive la nécessité d'exploiter chaque once de capacité des réseaux routiers et ferroviaires transfrontières. Comme la pression augmente sur les réseaux, il faut examiner les façons d'assurer une meilleure intégration des réseaux de manière à accroître l'efficacité du réseau global.

Toutefois, les problèmes qui touchent plus précisément les composantes américaines du réseau de transport canado-américain sont à la fois épineux et plutôt persistants.

---

<sup>44</sup> Le problème à la frontière entre les États-Unis et le Mexique a été qualifié essentiellement, et à tort, de problème d'immigration illégale. L'éditorial « Mexico at the Brink » publié dans l'édition du 4 juin 2008 du *New York Times* présente une description récente et précise du problème et traite de l'idée selon laquelle les États-Unis devraient aider davantage le gouvernement du président mexicain Calderon à enrayer la corruption au sein des corps policiers nationaux. Au cours des 18 derniers mois, plus de 4 000 personnes, dont environ 450 policiers, ont été tués au Mexique lors d'actes de violence liés à la drogue ou aux gangs, actes qui, pour la plupart, ont eu lieu à la frontière ou près de la frontière entre les deux pays. Voici comment ont été caractérisés les principaux problèmes à la frontière dans une étude du GAO réalisée en 1999 : lutte antidroque, immigration illégale, transport transfrontalier, infrastructures environnementales et santé publique ainsi que développement économique. Source : General Accounting Office, *U.S.-Mexico Border Issues*, rapport n° GAO/NSIAD-99-190, 1990.

---

Ils sont également complexes. Les causes de ces problèmes peuvent s'être développées sur plusieurs décennies, y compris les conséquences involontaires d'accomplissements antérieurs, ou découler de situations plus récentes, comme les événements du 11 septembre.

## **5.2. Principaux problèmes touchant le transport aux États-Unis à l'heure actuelle**

Bien que toutes les parties ne s'entendent pas pour dire qu'il est maintenant temps de procéder à une restructuration profonde des politiques américaines en matière de transport, la plupart des principaux intéressés reconnaissent au moins en principe la nécessité d'un changement, en grande partie parce que l'éventail de problèmes frappant le réseau de transport est extrêmement vaste et que la nature des problèmes est très complexe.

### **Graves problèmes opérationnels et physiques**

Il n'est pas nécessaire de recenser tous les problèmes opérationnels et physiques qui touchent le réseau de transport américain. Les éléments les plus dignes d'intérêt sont les suivants.

- Dans le rapport intitulé *Report of the National Surface Transportation Policy and Revenue Commission*, on recommande d'établir le niveau de dépenses en capital à 225 milliards de dollars par année au cours des 50 prochaines années, ce qui est supérieur d'environ 150 % au niveau de dépenses annuel actuel.
- Mary Peters, la secrétaire américaine aux Transports, fait état d'estimations selon lesquelles le coût annuel de la congestion de la circulation s'établirait à 200 milliards de dollars du point de vue de l'économie américaine.

### **Situation aggravée par les coûts croissants des investissements dans le transport - la plus grande part du financement du transport est affectée au renouvellement, ce qui laisse peu de fonds pour l'accroissement de la capacité**

Les coûts croissants des investissements dans le transport font augmenter les coûts pour les contribuables, qui se révoltent parfois lorsque vient le temps d'aller aux urnes. En novembre 2007, les contribuables de la région de Central Puget Sound ont rejeté un projet d'investissement de 18 milliards de dollars dans le transport en commun et le réseau routier. Une des raisons principales : l'année où les dépenses

---

auraient été engagées, le projet aurait coûté 47 milliards de dollars selon les estimations<sup>45</sup>.

### **Absence des bienfaits d'une approche stratégique en matière d'infrastructures**

Le rôle du gouvernement fédéral n'est pas clairement défini et on ne manifeste pas d'intérêt stratégique retentissant à ce palier. Sans vision de l'avenir, on ne peut établir de cadre solide. Après l'achèvement du réseau routier inter-États, aucun autre projet n'a suscité autant d'intérêt, de sorte que la structure du programme américain est devenue en grande partie désuète ou dépassée.

### **Absence d'une structure intégrée de programme de transport intermodal**

L'engagement de financer et de planifier un réseau de transport intermodal intégré et efficace n'a pas été respecté dans le cadre des réautorisation successives de l'ISTEA, adoptée initialement en 1991. Au cours des 15 dernières années ou plus, le gouvernement américain a tenté de passer d'une approche modale en matière de planification des transports à une approche intermodale. Donc, bien que le gouvernement considère que le développement d'un réseau de transport intermodal systématique soit essentiel à l'accroissement de la productivité et de l'efficacité du point de vue de l'économie, il a été incapable à ce jour de créer une structure de programme pour mettre cette approche en application.

### **Structure planifiée, financée et régie par des institutions mal conçues et inadaptées**

La structure cloisonnée des programmes existants adoptée à l'échelle fédérale et régionale/métropolitaine ainsi qu'à l'échelle des États nuit à la transparence, à la responsabilisation et, en définitive, à l'efficacité.

Au fédéral, les problèmes sont en grande partie attribuables à la structure désuète de comités du Congrès, régie par l'ancienneté et dont les règles permettent l'« affectation » de dépenses, ce qui a pour effet de nuire au rendement économique des investissements et freine l'efficacité des agences responsables des programmes. Les problèmes sont aussi omniprésents au sein du système, depuis la haute direction du département des Transports jusqu'aux États, aux régions, aux régions métropolitaines, aux comtés et aux municipalités. Aux États-Unis, le fonctionnement de nombre d'institutions du secteur du transport laisse à désirer, et ce, à tous les niveaux.

---

<sup>45</sup> Selon les calculs effectués dans le cadre de la campagne en faveur du projet pour les routes et le transport en commun (« yes campaign ») (voir le quatrième point) : <http://www.bettertransport.info/pitf/JimExplainsTheProp1Taxes.htm>.

---

À l'échelle régionale, les agences de transport qui, trop souvent, n'ont pas le pouvoir ni les capacités nécessaires, rendent difficile la planification du transport régional routier ou collectif de passagers au sein d'un réseau intégré. De ce fait, il est donc beaucoup plus complexe de planifier l'intégration du transport de marchandises, particulièrement des mouvements de marchandises dans le cadre d'échanges internationaux, dans le réseau de transport régional. Ces problèmes se manifestent dans des régions comme Puget Sound et le Nord de la Virginie, où il est très difficile d'établir un plan convenable et d'obtenir l'appui de l'électorat.

### **Obligation de respecter les lois et règlements en matière d'environnement qui retarde les améliorations dans le secteur du transport**

Les lois et règlements actuels en matière d'environnement donnent à ceux qui s'opposent aux investissements fédéraux dans le transport les moyens de reporter les grands projets de manière excessive. Dans le cas du projet de deuxième piste tous temps à l'aéroport international de Seattle-Tacoma par exemple, les actions intentées en matière d'environnement ont retardé le début de la construction de 17 ans. À l'heure actuelle, les retards sont de 11 à 15 ans en moyenne.

### **5.3. Principales sources des grands problèmes qui touchent le secteur du transport aux États-Unis à l'heure actuelle**

Entre 1976 et 1980, le gouvernement fédéral a adopté une série de lois importantes qui ont réformé et modernisé les lois touchant l'industrie du transport. Les premières lois (1973 et 1976) ont donné lieu à la réorganisation et au début de la déréglementation de l'industrie ferroviaire américaine, qui a frôlé la nationalisation dans les années 1970, après qu'une période de réglementation fédérale opprimante de près de 90 ans eut mené à la faillite sept compagnies de chemin de fer dans la portion nord-est des États-Unis. Puis, une série d'autres lois ont été adoptées, lesquelles ont entraîné la déréglementation de l'industrie du transport aérien (1978), des industries du transport ferroviaire et routier (1980) et de l'industrie des transporteurs publics par autocars interurbains (1982). De manière générale, ces lois ont, non sans difficultés – particulièrement dans le cas de l'industrie du transport aérien – amélioré la situation financière et l'efficacité opérationnelle des industries visées, par comparaison à leur rendement avant la déréglementation.

Au cours de la période de 1980 à aujourd'hui, les trois grandes forces suivantes ont eu une incidence sur le réseau de transport américain.

- Il y a d'abord la fin de l'époque où la capacité était excédentaire au sein du réseau de transport américain, fin engendrée par la déréglementation, la croissance du commerce international et le développement d'une série de méga-régions métropolitaines aux quatre coins des États-Unis, lesquelles

---

sont devenues les moteurs de l'économie américaine où la majorité des Américains ont élu domicile.

- Puis, il y a le changement d'orientation du programme de transport de surface américain survenu en 1991, après la construction de la majeure partie du réseau routier inter-États, par la voie de l'adoption de l'ISTEA (qui se prononce « iced tea » en anglais). L'ISTEA avait pour objectif de réorienter les politiques fédérales sur le transport de surface de manière à laisser de côté les programmes de construction d'infrastructures de transport unimodal, qui étaient caractéristiques des 30 années antérieures. L'intégration et la rationalisation du réseau de transport de surface, axées essentiellement sur le transport dans les métropoles, se voulaient la nouvelle idée-force. Des lois consécutives à l'ISTEA ont été adoptées en 1998 (la *Transportation Equity Act for the 21<sup>st</sup> Century*, ou TEA-21) et en 2005 (la *Safe, Accountable, Flexible, and Efficient Transportation Equity Act - A Legacy for Users*, ou SAFETEA-LU).
- Enfin, il y a l'établissement, en 2001, et la mise sur pied subséquente de la Transportation Security Administration, qui emploie 42 000 personnes. Peu après sa mise sur pied, l'Administration a été intégrée au nouveau département de la Sécurité intérieure. Ces mesures ont été prises dans la foulée des attaques terroristes survenues le 11 septembre 2001. Pendant les cinq premières années de l'administration Bush, l'attention des membres de la haute direction du département des Transports était presque exclusivement portée sur cet ensemble d'initiatives du Congrès.

Les problèmes auxquels est en proie le programme de transport de surface des États-Unis à l'heure actuelle émanent des conséquences prévues et imprévues des mesures en question, que l'on peut caractériser comme suit.

- Des mesures plus efficaces, plus particulièrement la déréglementation et l'importance accordée à l'utilisation efficace de la capacité de transport qui a en découlé ainsi que la croissance du commerce mondial, qui a été fulgurante au cours des trois dernières décennies.
- Des mesures moins efficaces, plus précisément l'ISTEA et les lois qui l'ont remplacée, à savoir la TEA-21 et la SAFETEA-LU.
- Des mesures réactives très énergiques, plus particulièrement la réponse du gouvernement fédéral aux attaques du 11 septembre.

### **La fin de l'époque où la capacité était excédentaire au sein du réseau de transport**

L'encombrement routier en hausse dans les grandes régions métropolitaines américaines, la congestion massive sur les réseaux des compagnies de chemin de fer fusionnées ainsi que l'encombrement du réseau de transport aérien et la congestion dans les grands aéroports qui ont commencé à se faire sentir dans les années 1990

---

indiquent que le réseau de transport américain était exploité presque au maximum sur de vastes portions des réseaux de transport aérien et de transport de surface. Plusieurs causes ont contribué à la situation, entre autres la déréglementation économique du secteur du transport, le ralentissement dans la construction des grandes routes et des aéroports, la croissance rapide du commerce mondial et une longue période de croissance économique soutenue. L'accent est mis ici sur le transport de surface.

### **Déréglementation économique du secteur du transport**

Si un des objectifs fondamentaux de la déréglementation économique consistait à favoriser l'utilisation efficiente des biens de transport privés (camions, locomotives, wagons de marchandises, infrastructures fixes assurant le service ferroviaire, sièges des cabines d'avion et autocars interurbains), on peut dire que la déréglementation a été efficace. Au lieu d'offrir des services coûteux et inefficaces approuvés par les organismes gouvernementaux qui suivaient des règles trop souvent fondées sur des facteurs géopolitiques plutôt qu'économiques, on offre maintenant des services efficaces à moindre coût et adaptés au marché en ce qui concerne les trois modes de transport. Voilà ce que la déréglementation a permis de faire. A-t-on pensé à la congestion routière pouvant découler en partie d'un accroissement des services attribuable à une baisse des coûts, à la croissance économique et démographique ainsi qu'au commerce international? Si oui, cela n'est pas évident.

Au début des années 1990, les compagnies de chemin de fer américaines ont commencé à observer une hausse du trafic, lequel a atteint un niveau suscitant la remise en question de leur stratégie de resserrement des réseaux (y compris la réduction du nombre de routes principales) qui s'inscrivait dans l'ère de la déréglementation. Lors de la série de fusions et de regroupements qui ont eu lieu dans les années 1990, l'augmentation du trafic a fait d'importants ravages sur les réseaux rétrécis. Durant cette période, Union Pacific a acquis Chicago & North Western Railway et Southern Pacific, tandis que Norfolk Southern et CSX ont acquis les actifs de Conrail (58 % et 42 % respectivement).

Dans chaque cas, la fusion a entraîné d'énormes perturbations du service ferroviaire. Les compagnies acquérantes étaient tout simplement incapables de regrouper sur un seul réseau le trafic issu des transporteurs fusionnés. Leurs problèmes opérationnels ont été d'autant plus exacerbés par le fait qu'elles ne disposaient pas d'une capacité excédentaire suffisante dans leurs nouveaux réseaux, de sorte qu'elles n'avaient aucune marge d'erreur pour ce qui touche l'intégration des réseaux. En revanche, la fusion de réseaux contigus entre le Canadien National et Illinois Central en 1999 a été réalisée sans grandes difficultés sur le plan opérationnel.

---

### **La fin des travaux de construction du réseau routier inter-États**

Après la période de construction du réseau routier inter-États, le programme fédéral de construction routière n'a pu assurer efficacement l'accroissement de la capacité du réseau routier national. En effet, le financement supplémentaire du réseau routier qui a été accordé aux termes de l'ISTEA et des lois subséquentes a souvent servi à éponger la hausse des coûts de l'entretien ou de la reconstruction des infrastructures routières existantes. En outre, il était de plus en plus fréquent de reporter les travaux d'entretien, ce qui a exercé une grande pression sur le Highway Trust Fund et réduit les sommes pouvant servir à financer l'accroissement de la capacité.

### **La croissance rapide du commerce international**

Le début de l'époque des accords de libre-échange ainsi que la période marquée par la baisse générale des droits de douane aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ont engendré une hausse remarquable du commerce international. Les diplomates qui ont établi le cadre stratégique moderne en matière de commerce ont accordé peu d'importance à la croissance spectaculaire des besoins en transport qu'il engendrerait. Mais, alors que le secteur privé fabriquait les conteneurs, les navires ainsi que le matériel ferroviaire et routier nécessaires pour transporter les marchandises à destination et en provenance des ports, personne au sein des organisations chargées de la planification à l'échelle métropolitaine ou régionale n'a pris conscience ni compris qu'il fallait intégrer le tout au processus de planification des réseaux de transport régionaux.

### **La rupture entre l'accroissement du transport de marchandises et la planification inadéquate du transport dans les métropoles**

C'est parce qu'il n'y a pas de boucle de rétroaction entre le secteur du transport des marchandises et les organisations chargées de la planification à l'échelle des métropoles que la planification du transport et du réseau routier national et la planification du transport des marchandises, particulièrement sur le plan du commerce international, ne sont pas interreliées.

### **L'Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 et les lois subséquentes**

Trente-cinq ans après l'adoption de la loi sur le réseau routier inter-États, les programmes fédéraux de financement des routes et du transport collectif propres à chaque mode de transport exerçaient manifestement une pression sur le tissu urbain. On était d'avis qu'après la construction des routes inter-États traversant le centre de la plupart des grandes villes américaines, trop peu de fonds avaient été affectés au transport collectif et trop peu de dispositions avaient été adoptées en vue de l'intégration du transport collectif dans le tissu urbain. À ce moment, la relance industrielle et les nouvelles technologies, qui ont suscité des périodes de fort rendement économique, avaient favorisé la croissance des régions métropolitaines

---

existantes et de nouvelles grandes régions métropolitaines, ce qui, de pair avec la croissance du commerce mondial, a exacerbé les problèmes de transport du pays.

En réaction à ces succès, le Congrès a tenté de changer l'orientation du programme de transport de surface fédéral en adoptant l'ISTEA.

## **ISTEA**

Par opposition à la loi sur le réseau inter-États, l'ISTEA était axée sur un ensemble de priorités nationales plus vastes, y compris le progrès économique, l'assainissement de l'air, l'économie d'énergie ainsi que l'équité sociale et financière. Le Congrès a, par la voie de l'ISTEA, signalé qu'il était dans l'intérêt national de favoriser le développement de réseaux de transport multimodal afin de maximiser efficacement les déplacements des personnes et des marchandises à l'intérieur des régions urbaines et via celles-ci et de réduire au minimum la consommation d'essence et la pollution de l'air attribuables au transport. De plus, l'ISTEA ne perd pas de vue le fait que le développement d'un réseau de transport intermodal permettrait l'accroissement de la productivité dont le pays a besoin pour soutenir la concurrence au sein de l'économie mondiale du 21<sup>e</sup> siècle. En vue d'atteindre les objectifs visés, on a durci les critères de planification dans le cadre de l'ISTEA, en particulier à l'échelle des métropoles.

Un autre principe fondamental tout aussi important de l'ISTEA et des lois subséquentes est celui de conférer un plus grand pouvoir et de plus grandes responsabilités aux organismes de planification métropolitains. Toutefois, cette attribution de pouvoir et de responsabilités s'est inscrite dans un cadre où les gouvernements d'État continuaient de jouer un rôle notable et où la structure pouvait varier grandement d'un organisme de planification métropolitain à l'autre. De ce fait, les organismes avaient peu d'indications quant à la nature de leur rôle en matière de planification. Les politiques fédérales étaient plutôt axées sur la prise de décisions à l'échelle locale dans le respect d'un cadre de règles de mise en œuvre, par opposition à la vision précise et solide caractéristique du programme fédéral centralisé de réseau routier inter-États.

L'un des critères de planification consistait à intégrer et à relier davantage les éléments du réseau de transport (personnes et marchandises) pour ce qui touche l'ensemble des modes ainsi que chacun des modes pris isolément. Aucun incitatif financier ni aucune sanction financière n'y était toutefois rattaché. De ce fait, les lois de la série « TEA » (l'ISTEA, la TEA-21 et maintenant la SAFETEA-LU) ont repris l'emploi d'usage du terme « intermodal » antérieur à l'ISTEA dans les lois et règlements fédéraux. Cet usage, comme l'a découvert le professeur Paul Dempsey de l'Université McGill dans ses recherches, consistait à employer le terme, sans

---

exception notable, dans un sens purement persuasif. D'après son analyse des dispositions du *U.S. Code* relatives au transport, aucune des 900 occurrences et plus du terme « intermodal » antérieures à la SAFETEA-LU dans les lois fédérales américaines ne revêt un caractère obligatoire.

## **TEA-21**

En 1998, la *Transportation Equity Act for the 21<sup>st</sup> Century*, ou TEA-21, a remplacé l'ISTEA. Cette loi a soulevé deux nouvelles questions, la première étant l'« équité », qui a été mise en évidence par les inégalités perçues dans la formule de distribution des fonds entre les États. La deuxième question soulevée : la nécessité d'accroître le financement, qui devait servir essentiellement à financer les travaux d'entretien du réseau routier national ayant été reportés. La question de l'équité témoigne du fait que la population, le nombre de déplacements et, par conséquent, les fonds versés dans le Highway Trust Fund ne sont pas proportionnels à la taille de l'État. Ainsi, les grands États ayant une très faible population et générant très peu de revenus associés à la taxe fédérale sur l'essence peuvent recevoir des sommes par habitant beaucoup plus élevées pour l'entretien et le remplacement des routes.

Les fonds supplémentaires alloués étaient substantiels et, de par leur structure, controversés. L'affectation de fonds additionnels s'appuyait sur la reconnaissance du fait que le réseau routier inter-États se détériorait. C'est Bud Shuster (R-PA), président du Transportation and Infrastructure Committee de la Chambre des représentants des États-Unis, qui était à la tête de ce mouvement de prise de conscience. Il était clair aussi que les coûts de remplacement étaient beaucoup plus élevés que les coûts de construction initiaux et que les dépenses annuelles combinées du gouvernement fédéral et des gouvernements des États ne suffisaient pas aux besoins en matière d'entretien et de modernisation des infrastructures du réseau routier national.

Cette situation épineuse constituait l'élément moteur de l'intérêt marqué accordé à la réaffectation des fonds. Même les États qui comptaient une forte population et qui contribuaient largement au Highway Trust Fund trouvaient que les fonds qui leur étaient alloués ne suffisaient pas à couvrir les coûts de leurs programmes. Les fonds que recevaient ces États, dont le montant avait été établi en fonction de la formule de distribution, étaient parfois beaucoup moins élevés que leurs contributions. C'est ainsi qu'avait été conçue la formule, précisément dans le but d'interfinancer les réseaux routiers des grands États ayant une faible population.

## **SAFETEA-LU**

En 2005, deux ans plus tard, la *Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users* (SAFETEA-LU) a été adoptée sous forme de

---

réautorisation du programme de transport de surface, en remplacement de la TEA-21. La SAFETEA-LU apporte d'autres modifications au processus de planification, toujours dans le but d'accroître les investissements dans le réseau de transport multimodal ainsi que le rendement de celui-ci.

Voici les dispositions qui méritent d'être soulignées.

**Corridors, frontières et ports :** La SAFETEA-LU, qui autorisait des fonds pour les exercices de 2005 à 2009, a prévu 2,8 milliards de dollars pour trois programmes comportant des projets « d'intérêt national », qui semblent tous être des thèmes importants du point de vue du commerce international.

- Affectation de 833 millions de dollars aux infrastructures frontalières coordonnées.
- Affectation de 30 millions de dollars à des projets menés dans six ports d'entrée dans le cadre d'un programme pilote de distribution visant les initiatives en matière de transport intermodal des marchandises, fonds prévus dans la loi.
- Affectation de 1,948 milliard de dollars pour favoriser la croissance économique ainsi que le commerce international ou interrégional par l'amélioration des infrastructures des corridors nationaux. De plus, une autorisation générale visant l'affectation de fonds, qui ne veut rien dire, a été prévue pour les « montants nécessaires » pour les corridors hautement prioritaires du réseau routier national.

**Projets d'importance nationale et régionale :** Dans le cadre du nouveau programme de projets d'importance nationale et régionale, 1,8 milliard de dollars provenant du Highway Trust Fund ont été affectés aux projets qui sont présumément les plus importants pour le réseau de transport américain sur une période s'étendant jusqu'à la fin de l'exercice de 2009. Le financement était entièrement réservé. Selon les critères précisés, les projets devaient avoir des retombées positives sous forme d'augmentation de la productivité économique, de promotion du commerce international, de réduction de l'encombrement et d'accroissement de la sécurité.

**Modifications importantes apportées à la planification du transport à l'échelle des États et des métropoles :** Les processus de planification du transport à l'échelle des États et des métropoles ont été maintenus dans le cadre de la SAFETEA-LU, mais on y a apporté des changements visant à assurer une plus grande souplesse et une efficacité accrue ainsi qu'à élargir considérablement les exigences relatives aux consultations.

L'objectif de la politique de planification à l'échelle des métropoles est de favoriser la concordance entre les améliorations en matière de transport et les tendances

---

prévues à l'échelle des États et des localités en ce qui touche la croissance et le développement économique. On encourage les représentants des organismes de planification métropolitains à consulter les agents de planification chargés d'autres types d'activités de planification touchées par les questions de transport ou à collaborer avec ces agents. Les autres activités comprennent notamment les plans en matière de croissance, de développement économique, de protection de l'environnement, d'accroissement du rendement, de capacité en ce qui a trait au transport multimodal, d'activités aéroportuaires et de transport des marchandises. On les incite aussi à examiner les plans qui portent sur la sécurité dans le réseau de transport. Le processus de planification à l'échelle de l'État doit être coordonné avec le processus de planification à l'échelle des métropoles ainsi qu'avec les activités de planification du développement économique et commercial à l'échelle de l'État.

**Développement de la capacité de planification du transport :** En vue de souligner l'importance du renforcement institutionnel dans l'optique du développement de la capacité de planification du transport, on a affecté la somme de 875 000 \$ par année entre 2006 et 2009 au financement d'un nouveau programme.

La SAFETEA-LU, qui est censée faire l'objet d'une réautorisation en 2009, est notamment reconnue pour ses innombrables « enveloppes réservées », c'est-à-dire les fins particulières auxquelles doivent servir les fonds destinés aux programmes, fonds qui seraient autrement distribués en fonction de formules établies par la loi. Quelque 25 % des fonds alloués ont garni des enveloppes réservées à des projets particuliers (quelque 6 371 au total).

L'ISTEA a marqué ce que Mort Downey, ancien secrétaire adjoint aux Transports sous l'administration Clinton, a qualifié d'« époque SAFE-T » (équivalent phonétique de « sécurité » en anglais), c'est-à-dire l'époque du financement sûr, flexible et axé sur l'environnement (« Secure And Flexible, Environmentally-Targeted »). Le caractère « sûr » du financement était assuré par des « pare-feu » empêchant les fonds issus du Highway Trust Fund d'être réaffectés, assurance à laquelle s'ajoutait une disposition de « financement garanti »<sup>46</sup>. La flexibilité permettait aux responsables de la planification à l'échelle locale d'attribuer du financement sous diverses formes d'investissement. Cette pratique, qui a été instaurée en 1970, a été considérablement étendue dans le cadre de l'ISTEA. Le caractère environnemental a été introduit par la combinaison d'objectifs axés sur le

---

<sup>46</sup> Le mécanisme de « financement garanti », créé et adopté initialement en tant qu'amendement à la TEA-21 à la fin des années 90, était révolutionnaire. Il a été sujet de controverse au sein du Congrès américain et l'est encore aujourd'hui d'ailleurs. Ce mécanisme affecte automatiquement des fonds issus du fonds général du Trésor américain au cours d'une année donnée où les fonds disponibles dans le Highway Trust Fund sont inférieurs au montant autorisé dans le calendrier de financement prévu par la loi.

---

transport et l'environnement. À titre d'exemple, citons le financement de projets visant la réduction de la congestion ainsi que l'amélioration de la qualité de l'air (Congestion Mitigation and Air Quality - CMAQ).

L'ISTEA s'est distinguée par les dépenses accrues affectées au transport collectif et la nouvelle vague de liaisons intermodales (du jamais vu depuis le tournant du 20<sup>e</sup> siècle). Voilà ce que signifiait l'utilisation du terme « intermodal » dans l'ISTEA. Fait peu étonnant, de nombreuses personnes pensaient que le terme renvoyait essentiellement au transport intermodal de marchandises, sachant que la révolution du transport intermodal avait transformé l'industrie mondiale du transport de marchandises au cours des 30 années antérieures. Bien qu'il s'agissait là du résultat visé par l'ISTEA et les lois subséquentes, l'application concrète du terme se limitait essentiellement aux liaisons intermodales assurant les déplacements de personnes dans les régions urbaines.

Les lois s'inscrivant dans la série « TEA » n'ont pas atteint leurs objectifs sur le plan du transport intermodal qui consistaient à renforcer la planification régionale à l'échelle des États et des métropoles en vue de développer les infrastructures de transport et d'améliorer les activités de transport de marchandises. Toutefois, les aspects négatifs des lois ne s'arrêtent pas là. L'examen de ces lois a soulevé deux grands sujets de controverse : les débats au sujet des formules de distribution des fonds du Highway Trust Fund et la hausse fulgurante des « enveloppes réservées » à des projets réalisés dans des circonscriptions du Congrès et des États particuliers, sans égard à la nature ou au rendement économique de ces projets.

Les différends au sujet de l'affectation des fonds étaient sérieux, au point où ils ont presque remis en question la viabilité du rôle du gouvernement fédéral. Thomas Downs, un ancien agent de la Federal Highway Administration, a carrément remis en question le rôle du gouvernement fédéral lors de la conférence annuelle du TRB en 2004. Son argument : Si le Highway Trust Fund sert uniquement à recueillir des fonds auprès des États pour les remettre au gouvernement fédéral afin que le Congrès puisse retrancher des milliards de dollars pour les affecter à des fins particulières et ensuite redonner ce qui reste aux États, à quoi bon? Il serait préférable pour les États de tout simplement garder leur argent.

Ces débats, jumelés aux « enveloppes réservées » à des projets locaux particuliers, qui ont atteint des proportions épidémiques en 2005 avec l'adoption de la SAFETEA-LU, ont soulevé de sérieux doutes quant à la capacité du gouvernement fédéral à concevoir, à adopter et à gérer un programme fédéral efficace en matière de transport.

---

En somme, les objectifs visés par l'ISTEA et les lois subséquentes, la TEA-1 et la SAFETEA-LU, étaient compréhensibles et louables. En réalité, les routes inter-États avaient traversé les centres urbains, et il fallait maintenant ressouder ces centres.

Si l'on se penche sur les répercussions des lois de la série « TEA » sur l'industrie du transport des marchandises et l'« intermodalité », il serait juste de dire qu'elles ont été, pour l'essentiel, abstraites. Même en ce qui concerne le transport urbain de passagers, les améliorations apportées à la structure de planification à l'échelle des métropoles dans le cadre de l'ISTEA ne prévoyaient pas la nécessité de développer un plan de transport intégré pour la région ni l'inclusion du transport des marchandises dans le plan. Ces faiblesses ont perpétué la guerre entre les routes et le transport du point de vue de la planification et du financement. C'est d'ailleurs en grande partie à cause de ces faiblesses que le transport de marchandises est « passé inaperçu » à un moment où son rôle dans l'industrie du transport des grandes régions métropolitaines grandissait à vue d'œil.

### **Mesures visant à assurer la sécurité intérieure**

Les attaques du 11 septembre 2001 ont mis un frein à la série de lois « TEA » sur le transport et ont donné naissance à une série de lois urgentes et très différentes axées sur la sécurité des transports plutôt que sur l'économie, l'efficacité et l'équité dans le secteur des transports. Deux lois distinctes ont entraîné la création de deux grandes organisations nouvelles, à savoir la Transportation Security Administration (TSA), qui a été créée par le département des Transports des États-Unis et qui relevait initialement de ce dernier, et peu de temps après, le nouveau département de la Sécurité intérieure (DHS), qui regroupe la TSA, la garde côtière américaine et diverses autres organisations importantes du département des Transports (en plus de la Patrouille frontalière des États-Unis, du Service d'immigration et de naturalisation des États-Unis et du Bureau américain des douanes, qui comptent parmi les organismes ne faisant pas partie du département des Transports). Ces deux lois ont eu des répercussions de taille sur le département des Transports. La haute direction et de nombreux employés du Département y ont consacré beaucoup d'énergie et d'attention pendant la majeure partie des cinq premières années de l'administration Bush.

Il est important de souligner que la sécurité était au cœur des priorités de ces lois en matière de sécurité. Le fonctionnement efficace de nombre des secteurs économiques visés par ces lois était secondaire. Il s'agit là d'une des principales raisons qui expliquent l'affaiblissement du rendement des activités transfrontières logistiques entre le Canada et les États-Unis.

---

À la lumière des questions traitées dans le présent chapitre, il est clair que les infrastructures et le rendement du réseau de transport américain, et leur productivité globale, poursuivent leur déclin. Les lacunes gouvernementales, qui se présentent sous forme de programmes désuets, d'institutions inefficaces à tous les ordres de gouvernement, de ressources financières insuffisantes et de sérieux désaccords quant à la meilleure combinaison de moyens d'action pour faire progresser le pays, font leurs ravages au sein du réseau. Si l'on tient compte de ces facteurs aggravants, quelles sont les perspectives d'avenir du secteur?

---

## 6. PERSPECTIVES POUR LA REFORMULATION DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS DES ÉTATS-UNIS

Pour que les États-Unis puissent faire face aux développements futurs du réseau de transport américain, une revitalisation du cadre stratégique s'impose. De nombreux facteurs appuient la thèse selon laquelle les États-Unis sont à la croisée des chemins.

Le facteur le plus important est probablement le fait que la structure actuelle du programme de transport américain rend impossible ce qui suit :

- Cibler les investissements en fonction des besoins, de manière à servir les intérêts stratégiques des États-Unis.
- Éviter la détérioration du réseau routier inter-États et du réseau routier national, dont les frais de modernisation et de réfection sont maintenant plus élevés.
- Supporter la croissance forte et soutenue du transport de marchandises attribuable à l'essor de l'économie mondiale, qui a été stimulée par la libéralisation du commerce (et plus particulièrement les innombrables flux commerciaux en Amérique du Nord entre les pays parties à l'ALENA et les pays de l'Asie-Pacifique). Cette croissance a contribué de manière notable à l'encombrement et à l'usure du réseau.
- S'adapter à la baisse de revenus provenant de la taxe sur l'essence, qui pose de graves problèmes pour ce qui est du financement du réseau de transport de surface dans l'avenir.
- S'adapter au courant d'urbanisation, qui ajoute à l'encombrement de la plupart des grandes régions métropolitaines, y compris la plupart des régions portuaires, et qui fait augmenter les coûts liés à la modernisation et au remplacement des infrastructures.
- Simplifier les procédures administratives et le règlement des litiges interminables concernant des questions environnementales, qui entraînent de longs retards et augmentent considérablement les coûts des grands projets d'infrastructures.
- Absorber la hausse des coûts associés à la construction, à la main-d'œuvre et aux matériaux de base nécessaires (particulièrement l'acier et le béton), hausse attribuable à la période soutenue de croissance économique à l'échelle

---

mondiale, qui n'a fait qu'augmenter les coûts déjà élevés de la réfection et du remplacement des infrastructures.

En dépit des sérieux problèmes, le Congrès peut difficilement faire augmenter les taxes fédérales sur le carburant routier en raison du coût croissant de l'énergie. Selon le rapport de la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission, les États-Unis devraient dépenser 225 milliards de dollars de plus chaque année pour leurs infrastructures de transport actuelles, soit une augmentation d'environ 150 %.

Les politiques de transport de surface, qui ont bien servi la nation durant l'ère des routes inter-États et qui ont été suivies d'une période de législation essentiellement transitoire depuis la promulgation de l'*Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* en 1991, sont arrivées à leur terme. Ce constat fait désormais l'unanimité. Les prochaines mesures à prendre, cependant, sont loin de faire l'objet d'un consensus. Pour cette raison, il est important de passer en revue les institutions et les intérêts qui joueront un rôle dans le choix des solutions.

### **6.1. Le rôle prééminent du Congrès**

Si le Congrès américain doit résoudre les problèmes auxquels le domaine du transport de surface est confronté, l'entreprise ne sera ni aisée ni rapide. Les points suivants sont en jeu.

#### **Stratégie pour 2009**

Même si la réautorisation de la SAFETEA-LU est prévue pour 2009, le Congrès pourrait ne pas réussir à la mener à bien. L'arrivée en fonction d'un nouveau président, qu'il soit démocrate ou républicain, ralentira comme toujours le processus de dotation des postes clés. L'administration Bush ne soumettra probablement pas de projet de loi en 2008; elle a davantage intérêt à mettre de l'avant un ensemble d'idées principales qu'à soumettre une loi dont l'élaboration exigerait un travail considérable et qui ne ferait probablement pas l'objet de considérations sérieuses.

#### **Maintenance du pouvoir et des prérogatives**

Dans sa résistance aux changements importants se rapportant à la structure et au financement du programme de transport, le Congrès dispose de plusieurs armes. Ces dernières comprennent l'autorité du Congrès sur :

- le Trésor public, en vertu du processus d'affectation de crédits;

- 
- l'organisation du gouvernement, car si un organisme de l'exécutif doit procéder à une réorganisation profonde, le Congrès doit d'abord autoriser le changement;
  - la structure des comités et des sous-comités à la Chambre et au Sénat, qui détermine dans quel cadre le Congrès examine des lois en particulier. La direction de ces comités et de ces sous-comités est déterminée en grande partie selon l'ancienneté, ce qui signifie que des changements significatifs influenceront sur le pouvoir des membres séniors, ce à quoi ils ont tendance à résister fortement.

### **Points de désaccord profond avec l'organe exécutif**

1. La conception. Le département des Transports s'appuie sur une conception essentiellement économique, ancrée dans les travaux d'élaboration de politiques ayant débuté durant l'administration Clinton. Le Congrès s'appuie sur une conception essentiellement politique.
2. Le degré d'autorité fédérale. Au sein du département des Transports des États-Unis circule l'idée que les coûts et les délais pourraient être réduits et l'utilisation des fonds, optimisée, si les éléments clés du programme de transport relevaient des États, plutôt que de Washington, D.C.
3. Les enveloppes réservées. Malgré l'irritation des contribuables à l'égard du nombre excessif d'enveloppes réservées observé ces dernières années, le Congrès n'a toujours pas amorcé de réforme significative. Cette situation constituera un point de friction continu entre l'organe exécutif et le Congrès, et entre l'électorat et le Congrès.
4. Les formules de répartition des fonds. La question de l'équité entre les États donateurs et les États donataires, qui a fait ressortir l'enjeu de l'équité durant la dernière décennie, a des effets destructeurs. À l'origine, les formules avaient été conçues pour que des États relativement grands et relativement peu peuplés, dits États donataires, puissent recevoir des sommes d'argent supérieures aux montants qu'ils avaient payés. Dans les années 1990, les contraintes financières pesant sur les budgets alloués aux routes ont suscité, chez les États dits donateurs, le désir de récupérer une plus grande proportion du financement qu'ils avaient versé au Highway Trust Fund. La délégation aux États d'une part importante de la responsabilité du financement, sous forme de péage ou d'autres systèmes de tarification, permet de générer des fonds à l'échelle de l'État, où la règle veut que « les sommes qui y sont payées y restent ».

- 
5. Les taxes par opposition à la tarification des usagers de la route, aux droits de péage, à la tarification de la congestion et aux couloirs de péage pour les VOM. Si des « droits » versés pour le péage ou pour les milles-véhicules parcourus remplaçaient la taxe sur l'essence, un tel financement, en théorie, ne devrait pas provoquer l'irritation de la National Taxpayers Union, étant donné que les politiciens n'auraient pas haussé les taxes pour financer les transports. Les dépenses liées au transport seraient donc perçues comme des dépenses des services publics plutôt que des dépenses discrétionnaires. Mais le péage routier, sous quelque forme que ce soit, retient les fonds hors de Washington et ces fonds échappent au contrôle du Congrès. C'est la raison pour laquelle beaucoup de membres du Congrès s'opposent à une réduction de la dépendance envers la taxe fédérale sur l'essence et à une diminution de l'autorité fédérale sur l'utilisation des fonds du Highway Trust Fund.

### **Illustration de ces enjeux dans la législation**

La proposition de réautorisation du transport terrestre a attiré l'attention, dans ses deux versions antérieures, en raison de son insistance à l'égard de l'équité entre les États donateurs et les États donataires et – particulièrement dans le cas de la SAFETEA-LU – de ses enveloppes réservées. Il s'est également installé un préjugé contre les programmes aux termes desquels des fonds sont concentrés dans des investissements stratégiques précis, indépendamment de l'emplacement et de l'État ou des États qui les reçoivent. En revanche, la plupart des membres favorisent des programmes en vertu desquels le financement est étalé de tous côtés « comme du beurre d'arachide ». Par exemple, les investissements stratégiques pourraient se traduire par l'aménagement d'installations aux portes d'entrée terrestres comme les postes frontaliers ou le long des corridors commerciaux; par un important projet de déplacement de voies ferrées et de routes mené à Chicago, qui serait grandement profitable aux activités ferroviaires de l'ensemble des États-Unis; ou encore par des investissements liés à ce qu'on pourrait appeler « le dernier mille », requis pour relier des autoroutes principales ou des installations ferroviaires à un port.

### **Les répercussions sur l'augmentation prévue du recours aux partenariats public-privé**

Les partenariats public-privé constituent un autre motif de désaccord entre les démocrates et les républicains. La question comporte deux principaux aspects. D'une part, on constate que les taxes sur les carburants parviennent de moins en moins à couvrir les coûts des renouvellements annuels et de l'expansion programmée du réseau routier national. D'autre part, on craint que le gouvernement soit incapable de mener à bien ses projets de partenariats public-privé, qu'il perde par le fait même une part trop importante du flux de rentrées, et que son autorité en

---

matière de gestion des actifs liés aux infrastructures essentielles s'en retrouve ébranlée.

Le premier aspect s'est clairement avéré; le manque à gagner de 2009 est la preuve irréfutable de l'insuffisance des taxes sur le carburant. L'arrivée massive de voitures économiques, notamment les véhicules hybrides rechargeables faisant l'équivalent de 100 milles au gallon ou plus, continuera de faire baisser les revenus générés par la taxe fédérale sur le carburant, même si la taxe était haussée ou indexée. Quant aux partenariats public-privé, ce sont des instruments techniques dont on ne peut faire bon usage qu'après avoir été bien renseigné à leur sujet et avoir suivi une formation. Bon nombre d'erreurs majeures sont à éviter durant la négociation d'un tel partenariat. Pour ce faire, de nombreux financiers et avocats qualifiés sont outillés pour fournir des conseils avisés sur la façon dont le gouvernement devrait structurer les finances et les ententes en veillant à protéger l'intérêt public. Pour ce qui est du recours aux partenariats public-privé, les États-Unis sont loin derrière par rapport à l'ensemble des autres pays et régions développés, y compris le Canada et la plupart des grandes nations européennes.

Le Congrès s'est aussi montré antipathique à l'égard d'importantes propositions concernant le péage routier à l'échelle régionale ou l'établissement de droits routiers visant à décongestionner certaines voies. Le seul moyen de diminuer la congestion, continue-t-on de croire, est d'agrandir le réseau routier ou de développer les réseaux de transport en commun.

## **6.2 Le rôle de l'organe exécutif**

### **Office of Management and Budget<sup>47</sup>**

L'Office of Management and Budget (OMB), qui relève de l'Executive Office of the President, supervise toutes les dépenses – et les politiques qui pourraient avoir des incidences sur les dépenses. La majorité des Américains ignorent le pouvoir considérable que détient l'OMB. Premier organisme en importance au sein de l'Executive Office of the President, l'OMB compte parmi son effectif plusieurs centaines de fonctionnaires de carrière qui demeurent en poste indépendamment du parti au pouvoir à la Maison-Blanche<sup>48</sup>. L'OMB a pour principaux rôles de préparer

---

<sup>47</sup> M. Till, le principal rédacteur du présent rapport, a abondamment traité avec l'Office of Management and Budget. De 1972 à 1979, il a été analyste des politiques au cabinet du secrétaire aux Transports des États-Unis. Il a ensuite occupé des postes de rang intermédiaire à la Federal Railroad Administration (FRA) : de 1982 à 1985 d'abord, à titre d'administrateur adjoint et d'administrateur intérimaire de la FRA, et, plus récemment, de 1999 à 2002, à titre de directeur exécutif de l'Amtrak Reform Council.

<sup>48</sup> Pour de plus amples renseignements sur l'OMB, visiter le site à l'adresse suivante : [http://en.wikipedia.org/wiki/Office\\_of\\_Management\\_and\\_Budget](http://en.wikipedia.org/wiki/Office_of_Management_and_Budget).

---

le budget de l'organe exécutif et de gérer les dépenses<sup>49</sup> effectuées au sein de ce dernier. Pour cette raison, on met rarement de l'avant les réformes de politiques qui entraîneront ou pourraient entraîner une hausse des dépenses fédérales non compensée par une réduction des dépenses ou par de nouveaux revenus, à moins que ces réformes aient l'appui direct du président.

### **Le département des Transports des États-Unis**

Le département des Transports des États-Unis est un organisme de l'exécutif créé il y a 40 ans. Il a peu de contrôle sur les fonds qui y circulent, dont la plupart proviennent des frais imposés aux usagers, soit les taxes sur le carburant automobile pour les routes, ou les taxes d'atterrissage et les frais d'utilisation par passager pour les aéroports et les voies aériennes. L'organisme doit obtenir une approbation pour toute proposition qui engage une dépense supérieure au montant alloué dans le budget pour chaque poste. Le Département a fait une demande de crédits budgétaires de 68 milliards de dollars pour l'exercice 2009. Pour présenter un élément de comparaison, signalons que le financement affecté à Amtrak, qui oscille généralement entre 1,2 et 1,4 milliard de dollars par année, représente environ le tiers des fonds de fonctionnement (c'est-à-dire les fonds qui ne sont pas affectés au transport de surface ou à l'aviation par le biais d'un fonds en fiducie) dont le département des Transports des États-Unis dispose annuellement<sup>50</sup>.

Malgré son historique et ses limites, le département des Transports des États-Unis a contribué activement à l'élaboration et à la promotion de nouvelles méthodes de résolution de problèmes liés au transport, tout au long des dernières années marquées par des bouleversements dans le domaine. Ces méthodes, cependant, ont souvent été contraires à l'ordre établi en matière de transport au Congrès, comme l'exposera la partie suivante du présent rapport.

## **6.3 Les commissions nationales et les autres initiatives d'importance**

### **Les commissions nationales sur le transport**

Dans le cadre de la SAFETEA-LU, deux commissions ont été mises sur pied pour examiner des questions rattachées aux problèmes observés dans le système de transport américain :

---

<sup>49</sup> Pour consulter l'organigramme de l'OMB, visiter le site à l'adresse suivante : [http://www.whitehouse.gov/omb/omb\\_org\\_chart.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/omb_org_chart.pdf).

<sup>50</sup> Entretien avec Joseph Boardman, administrateur, Federal Railroad Administration, réunions du Transportation Research Board, janvier 2008.

- 
- la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission, ayant pour mandat d'observer les besoins du système de transport américain sur une période de cinquante ans;
  - la National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission, ayant pour mandat de trouver des solutions pour remédier au déficit de revenus à court et à moyen terme du Surface Transportation Trust Fund prévu pour les exercices 2009 et ultérieurs. La SAFETEA-LU prévoit que le rapport de la commission sur le financement sera présenté au président et au Congrès en janvier 2009.

Dans le système américain, les commissions instituées par le gouvernement fédéral sont très différentes des commissions royales avec lesquelles les Canadiens sont familiers. Des entretiens avec des Canadiens qui connaissent bien les commissions royales révèlent que les personnes nommées à ces commissions sont généralement des experts dans le domaine qui relève de la compétence de la commission. En revanche, les commissaires américains ne sont pas nécessairement des experts; le groupe est habituellement composé de personnes nommées par les représentants officiels de l'organe exécutif et ceux de l'organe législatif, de même que par le Parti démocrate et par le Parti républicain. Il arrive que des représentants politiques soient plus intéressés par les opinions politiques des personnes nommées que par leur compréhension technique des questions que la commission a reçu le mandat d'élucider.

Des entretiens avec des membres des deux commissions et le contenu du rapport de la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission font ressortir une vaste gamme d'opinions sur chacune des commissions. Mary Peters, la secrétaire américaine aux Transports qui a présidé la commission d'étude sur les politiques et les revenus<sup>51</sup>, a présenté une opinion minoritaire dans le rapport de la commission pour le compte de l'administration et d'un autre membre de la commission.

Un article du *Washington Post* daté du 17 mars 2008 (reproduit intégralement à l'annexe B du présent rapport) expose en détail la controverse entourant les politiques qui ont suscité les opinions minoritaires. L'article décrit le contexte de l'élaboration des politiques sur lesquelles repose la stratégie de l'administration Bush en matière de transport. Cette stratégie comprend un important volet sur la décongestion qui traite notamment de l'établissement de droits routiers, des systèmes de péage, de la tarification pour les milles-véhicules parcourus, des

---

<sup>51</sup> La secrétaire Mary Peters a été nommée à la commission et élue présidente alors qu'elle travaillait dans le secteur privé. Elle a par la suite été secrétaire aux Transports désignée et confirmée, nomination qui lui a valu le statut de membre d'office de la commission. Les membres de la commission ont ensuite confirmé de nouveau son statut de présidente de la commission.

---

couloirs de péage pour les VOM et d'autres mesures visant à réduire le nombre de voitures sur le réseau routier, ou à accélérer la vitesse de la circulation, durant les heures de pointe. L'objectif est double : augmenter la vitesse moyenne de la circulation pour réduire ou éliminer la congestion, et ramasser des fonds pour maintenir et améliorer les routes et les réseaux de transport en commun. En outre, dans ses recommandations, l'administration a indiqué qu'elle comptait sur les partenariats public-privé pour générer dans l'avenir d'importantes sources de financement pour le système de transport, plus précisément pour les routes et pour le transport en commun.

### **Autres études importantes**

On a annoncé la publication de deux autres rapports dignes de mention.

Le premier doit être publié par le Bipartisan Policy Centre, qui a été fondé l'année dernière par quatre anciens leaders de la majorité du Sénat américain – deux démocrates et deux républicains. Emil Frankel, anciennement sous-secrétaire à la Politique du département des Transports des États-Unis, dirige les études sur les politiques de transport menées au Centre. Le rapport devrait être publié au début de 2009.

Le second rapport, rédigé par le Transportation Transformation Group récemment mis sur pied, est appuyé par un vaste cadre de sociétés importantes. Richard Gephardt, ancien leader de la minorité en Chambre aujourd'hui employé de Goldman Sachs, est un démocrate qui comprend les principes des partenariats public-privé et qui croit en leur efficacité. Il dirige le groupe de concert avec l'ancien coordinateur de la lutte contre la drogue de la Maison-Blanche, le général Barry McCaffrey (qui travaille maintenant pour HNTB), entre autres.

### **6.4 Les États**

Par l'entremise de leur association liée au transport, l'American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO), les États font savoir qu'ils comptent bien s'assurer que toute réforme de la structure générale du programme réponde à ce qu'ils considèrent comme leurs « besoins » collectifs. Comme toujours lorsqu'il s'agit de grands groupements, l'AASHTO rassemble des membres plus progressistes que d'autres, et les premiers ne mènent pas toujours les débats. Cela dit, les membres de l'AASHTO semblent plutôt partager une vision progressiste à l'heure actuelle. L'association a en effet adopté un programme complet de réformes significatives, et elle a exprimé son appui envers le rapport de la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission, lequel préconise la mise en

---

œuvre d'importantes réformes visant la structure du programme et une nette augmentation des niveaux de financement.

## **6.5 Autres parties intéressées**

Les associations ci-après représentent des groupes dont l'appui compte fortement pour la réautorisation de lois existantes ou pour la promulgation de lois nouvelles en matière de transport de surface.

L'American Road and Transportation Builders Association (ARTBA) représente les entreprises qui se font concurrence pour l'obtention de contrats de construction d'infrastructures de transport aux États-Unis. L'ARTBA veille principalement à ce qu'il y ait des programmes en place qui permettent d'attribuer efficacement le financement des projets aux États et aux villes. Elle a pour principe que toute réforme d'envergure trop difficile à mener à bien doit être reportée jusqu'à la prochaine importante réautorisation du financement. De cette façon, si les mesures d'une réforme menaçaient considérablement la structure du financement ou différeraient les augmentations nécessaires du financement, l'ARTBA pourrait exiger instamment une simple réautorisation assortie d'une augmentation des niveaux de financement autorisé.

L'Association of American Railroads (AAR) représente de nombreuses entreprises ferroviaires assurant le transport de marchandises et de passagers, dont l'ensemble des chemins de fer de classe I d'Amérique du Nord (BNSF, CN, CP, CSX, KCS, NS et UP). Elle représente également plusieurs lignes ferroviaires importantes, ou sociétés de portefeuille spécialisées dans les compagnies de chemin de fer, sur courtes distances ou à l'échelle régionale (Genesee & Wyoming, Inc., Iowa Interstate Railroad Ltd., Texas Mexican Railway Company, Vermont Railway Inc., et Wheeling & Lake Erie Railway). L'AAR a réglé la plupart des problématiques importantes sur lesquelles elle s'est penchée au cours des quelque 35 dernières années. Cependant, il est possible que le projet d'attribution d'un crédit d'impôt fédéral de 25 % pour les investissements de capitaux nuise à l'AAR. La domination du Congrès par les démocrates pourrait facilement contrecarrer le travail de l'AAR, particulièrement dans un contexte budgétaire aussi austère. Pour les compagnies de chemin de fer, la difficulté d'obtenir des crédits d'impôt fédéral à l'investissement pourrait aussi être aggravée par le fait que les compagnies de chemin de fer sont trop souvent perçues comme arrogantes dans leurs négociations avec les organismes gouvernementaux de tous les niveaux.

La Chambre de commerce des États-Unis soutient vivement le renouvellement et l'expansion des infrastructures de transport américaines (et des autres infrastructures). Elle exprime également avec force son appui à la facilitation du

---

passage des marchandises aux frontières internationales, particulièrement à la frontière entre le Canada et les États-Unis. À ce sujet, les chambres de commerce nationales de ces deux pays ont récemment publié une étude conjointe portant sur l'urgence de rationaliser le processus de sécurité applicable aux personnes et aux marchandises lors du passage des frontières.

La Coalition of America's Gateways and Trade Corridors (CAGTC) représente des organismes, des agences et des sociétés intéressés à améliorer les infrastructures du transport des marchandises pour faciliter la circulation de ces dernières en Amérique.

La National Association of Regional Councils (NARC) représente un large éventail d'agences gouvernementales, parmi lesquelles un bon nombre d'autorités en matière de transport régional et des organismes de planification métropolitains. La NARC fait particulièrement autorité sur la question du manque de moyens institutionnels du gouvernement à l'échelle étatique, régionale et locale.

L'American Association of Port Authorities (AAPA) représente plus de 140 autorités portuaires aux États-Unis, au Canada, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Elle prend position sur d'importantes questions de transport maritime et sur les aspects du transport de surface qui s'y rattachent.

Les opposants aux réformes majeures visant la structure du programme de transport fédéral disposent de beaucoup d'outils pour retarder l'examen et la promulgation de lois importantes. Cependant, même les opposants ne peuvent fermer les yeux sur le travail que l'Amérique du Nord devra entreprendre dans le domaine du transport au cours des prochaines années. On prévoit une forte croissance continue des importations des pays de l'Asie-Pacifique. Les répercussions possibles de cette croissance sur les infrastructures portuaires et les infrastructures de transport terrestre nord-américaines, sous réserve de facteurs nouveaux, sont substantielles. Le programme en place actuellement ne pourra pas satisfaire à ces besoins.

---

## **7. CADRE ÉMERGENT DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES DE TRANSPORT DES ÉTATS-UNIS**

Au cours des quelque quinze dernières années, les débats entourant les politiques sur le transport ont généralement été stériles, bien qu'acrimonieux. Or, tout récemment, plusieurs parties intéressées issues du monde des transports ont travaillé à la formulation de propositions de réforme, partant de points de vue souvent considérablement éloignés. Au sein du département des Transports des États-Unis, l'effervescence a commencé à se manifester en 2001, fruit des travaux entrepris à l'interne dans les années 1990. Interrompus durant plusieurs années, ces travaux ont repris après que l'onde de choc causée par les attentats du 11 septembre 2001 se fut dissipée. Au lendemain des attentats, la création de la Transportation Security Administration et du département de la Sécurité intérieure avait complètement monopolisé l'attention du Département. De plus, les travaux ont encore été retardés par le long processus de réautorisation de la TEA-21 dont l'entrée en vigueur, prévue à l'origine pour 2003, avait été différée en raison de désaccords sur les niveaux de financement jusqu'à 2005, année où elle a été promulguée sous la forme de la SAFETEA-LU.

Le présent chapitre est structuré de façon à examiner d'abord les initiatives et les rapports en suspens : i) un rapport de 2006 provenant du Royaume-Uni; ii) les initiatives internes du département des Transports des États-Unis; iii) les rapports publiés plus tôt cette année par les deux commissions fédérales.

### **7.1 Résumé des initiatives d'élaboration de politiques sur le transport de surface à l'interne au département des Transports des États-Unis**

Les organismes du secteur public à l'échelle fédérale, étatique ou régionale jouent un rôle considérable par rapport aux politiques sur le transport, au développement des infrastructures et au financement. La législation fédérale détermine le financement du fédéral et finance des programmes liés aux projets de transport de surface. Le mécanisme de financement principal est le Highway Trust Fund, qui assure une

---

répartition aux États selon une formule législative<sup>52</sup>. Ce cadre de fonctionnement entraîne souvent un parti pris en faveur des projets orientés sur les passagers, car les planificateurs à l'échelle étatique et régionale préfèrent financer des projets ayant un effet profitable direct sur la mobilité des passagers dans leur région (les passagers ont le droit de vote, mais pas les marchandises). En outre, ce cadre a également été critiqué parce qu'il entraîne des différences de traitement selon le mode, étant donné que le financement est en grande partie lié au mode.

Le département des Transports des États-Unis, suivant l'approche politique qu'il a adoptée, admet l'importance économique des échanges internationaux et a pris un certain nombre de mesures au cours des cinq dernières années pour s'attaquer à des questions touchant la mobilité des marchandises<sup>53</sup>. Les principales initiatives sont la préparation d'un cadre pour une politique nationale sur le transport des marchandises, l'élaboration d'une stratégie nationale visant à réduire la congestion des routes et la prévision des flux de marchandises passant par les principales portes d'entrées et le long des couloirs nationaux. Ces initiatives et d'autres initiatives apparaissent au tableau 7-1 à la fin de la présente sous-section.

Le gouvernement fédéral fait la promotion de l'intermodalité en collaborant à des associations nationales comme l'American Association of Port Authorities, l'American Association of State Highway and Transportation Officials, la Freight Stakeholders Coalition et l'Association of American Railroads. Les efforts fournis par le département des Transports des États-Unis pour répondre aux besoins en matière de transport intermodal sont également ancrés dans les pratiques d'exploitation des administrations exploitantes, et transparaissent dans l'attention que de multiples agences accordent aux projets qui touchent des plaques tournantes du transport comme Los Angeles/Long Beach, Seattle, Chicago et la région métropolitaine de la ville de New York.

En février 2007, un conseil de l'intermodalité, relevant du cabinet du secrétaire aux Transports, a été créé pour encadrer les discussions sur des questions de portée générale qui touchent l'exécution des programmes du département des Transports ; il vise à favoriser l'adoption d'une approche intermodale de la gestion des programmes et la mise au point de solutions aux problèmes liés au transport des marchandises. Le conseil réunit les administrateurs (ou leurs adjoints) de la FHWA, FAA, MARAD, FRA, FTA, FMCSA, RITA, NHTSA et de la Saint Lawrence Seaway

---

<sup>52</sup> Une recherche menée par le Government Accountability Office conclut que l'action fédérale est actuellement limitée, le Highway Trust Fund étant menacé en raison du déséquilibre budgétaire à long terme. L'Office of Management and Budget estime que le fonds accusera un solde négatif de 4 milliards de dollars en 2009, situation qui entraînera d'importantes restrictions de financement pour les investissements dans les infrastructures.

<sup>53</sup> Depuis 1970, les importations américaines ont triplé et les exportations, doublé, par rapport à la valeur du produit intérieur brut des États-Unis.

---

Development Corporation pour discuter des questions relatives au transport intermodal.

L'Office of Freight and Logistics, relevant du cabinet du secrétaire aux Transports, a été créé il y a environ trois ans pour coordonner la politique du transport des marchandises et mener des activités de sensibilisation auprès du secteur privé. Une des principales fonctions du bureau est de diriger le Freight Policy Working Group du département des Transports. Le groupe de travail a collaboré avec le secteur privé pour élaborer le cadre de la politique nationale et pour mettre sur pied la table ronde de l'industrie du transport des marchandises, laquelle permet aux expéditeurs, aux transporteurs et aux meneurs dans le domaine du financement de l'infrastructure du secteur public et du développement organisationnel de travailler de concert avec le département des Transports pour améliorer le système de transport des marchandises.

### **7.1.1 Contexte**

Lors d'un discours en Californie, le secrétaire Mineta a déclaré : [TRADUCTION] « La congestion et le manque d'efficacité dans le domaine du transport ne sont pas uniquement des contretemps et une source d'irritation, bien qu'ils le soient certainement, mais ils constituent également une taxe qui frappe chaque entreprise, chaque collectivité et chaque personne. Il nous incombe d'alléger ce fardeau. C'est pourquoi le Président Bush m'a demandé de concentrer mes efforts sur une tâche particulièrement difficile, soit trouver des moyens de réduire l'écart entre la demande de services de transport et la capacité de nos infrastructures de satisfaire cette demande. » Au cours des premiers mois de l'administration Bush précédant le 11 septembre 2001, le secrétaire s'est principalement attardé sur la congestion dans le domaine de l'aviation commerciale.

À la suite du 11 septembre, il faudra attendre jusqu'en 2006 pour que l'environnement opérationnel du département des Transports soit à nouveau propice aux nouvelles initiatives. En mai 2006, le secrétaire Mineta fait l'annonce d'une initiative en six volets pour réduire la congestion, une question qui se classe au deuxième rang de ses priorités, derrière la sécurité. Peu après le départ du secrétaire Mineta, un nouveau plan stratégique est établi, et le mot « mobilité » est désormais remplacé par « réduction de la congestion ». Par ailleurs, les efforts auparavant centrés sur une supervision gouvernementale stricte en vue d'éviter le gaspillage et la corruption semblables à ceux survenus lors de l'incident du « Boston Big Dig » sont dorénavant redirigés sur l'innovation et sur le financement du secteur privé.

---

### 7.1.2 L'initiative sur la congestion

Ce n'est pas avant 2006 que le département des Transports a finalement pu poursuivre l'élaboration de la politique sur la congestion. Les responsables des politiques au Département ont dressé un cadre stratégique conçu pour recentrer les travaux de planification des transports et d'élaboration de programmes sur un ensemble de mesures conçues pour réduire la congestion des routes des denses régions métropolitaines américaines. Cette initiative est annoncée en mai 2006 et porte le nom de «A National Strategy to Reduce Congestion on America's Transportation Network » [1]. L'initiative consiste en un plan de réduction de la congestion en six volets du réseau de transport américain :

1. appuyer les régions pionnières disposées à exiger des frais aux utilisateurs des infrastructures existantes;
2. encourager les partenariats publics-privés comme source de financement;
3. apporter des améliorations technologiques aux opérations;
4. déterminer des corridors pour des projets spéciaux;
5. déployer des efforts en collaboration avec de multiples parties en vue de s'attaquer aux embouteillages associés au transport des marchandises;
6. réduire la congestion dans le secteur de l'aviation (ce volet n'est pas abordé dans le présent rapport).

En mai 2008, un septième volet visant à réduire les engorgements aux postes frontaliers est ajouté au plan.

Le 16 mai 2006, le secrétaire Mineta prononce un discours [2] devant la National Retail Foundation dans lequel il explique remarquablement bien que la congestion est, certes, un grave problème, mais qu'elle peut être réglée :

[TRADUCTION]

*Si, chaque année, les pannes d'électricité drainaient l'économie de milliards de dollars, la situation serait considérée comme une crise aux proportions inacceptables. Pourtant, beaucoup acceptent que la population américaine gaspille 3,7 milliards d'heures et 2,3 milliards de gallons d'essence chaque année à poirotter dans les embouteillages et qu'elle perde 9,4 milliards de dollars en raison des retards aux aéroports. Encore pires, les engorgements nous volent une partie de notre journée – du temps que nous pourrions passer avec notre famille, nos amis et nos voisins.*

*Les encombrements ne sont pas un mystère de la science, ni une force incontrôlable de la nature. Ils sont provoqués par de mauvais choix de politiques et par l'incapacité de discerner les bonnes solutions des mauvaises. Nous avons besoin d'une nouvelle approche et vite!*

---

*Alors, aujourd'hui, je vous annonce la mise en œuvre de la Stratégie nationale de réduction de la congestion du réseau de transport américain – une initiative nationale visant à diminuer les encombrements.*

*La congestion n'est pas une réalité incontournable de la vie. Nous allons nous employer, en utilisant nos ressources et notre expertise, à aider nos partenaires à l'échelle des États et des municipalités à mieux faire usage de leurs réseaux de transport et à accroître la capacité de ceux-ci là où c'est le plus logique.*

Voici une description détaillée, fondée sur la documentation du département des Transports affichée sur le Web, des cinq volets portant sur le transport de surface de l'initiative sur la congestion.

### **1. Diminution de la congestion urbaine – Ententes de partenariats urbains (Urban Partnership Agreements)**

Une des principales composantes de l'initiative sur la congestion est la sélection concurrentielle des régions participant aux ententes de partenariats urbains. Ces ententes ont pour objectif de diminuer la congestion routière principalement grâce à l'application d'une tarification de la congestion ou de droits de péage variables sur les infrastructures existantes. Les ententes comprennent également un ensemble d'exigences complémentaires : élargir les services d'autobus rapide, encourager le télétravail et les horaires de travail flexibles chez les gros employeurs ainsi que l'application de techniques de gestion des opérations fondée sur les technologies qui diminuent la congestion.

Des fonds discrétionnaires de 850 millions de dollars ont été avancés par le département des Transports à cinq territoires de compétence (des régions géographiques). Les régions bénéficiant de ces fonds ou de toute autre attention du gouvernement fédéral sont [3] : a) Minneapolis-St. Paul (133 millions de dollars), b) Miami (63 millions de dollars), c) King County, Seattle (139 millions de dollars), d) San Francisco (159 millions de dollars), e) la ville de New York (354 millions de dollars).

L'initiative de New York, qui prévoyait l'installation d'un péage de type cordon autour d'une grande partie de Manhattan, a récemment échoué parce que l'Assemblée législative de l'État a refusé d'approuver le projet. Le gouverneur du New Jersey, John Corzine, s'y était farouchement opposé. Selon lui, les habitants du New Jersey qui travaillent sur l'île de Manhattan paient déjà des droits de péage élevés pour emprunter les ponts ou tunnels qui traversent la rivière Hudson.

Le membre du Congrès Peter DeFazio, qui représente l'Oregon et préside le sous-comité des routes et du transport en commun, a vivement critiqué le projet

---

de partenariats urbains. En novembre 2007, il a déclaré que [TRADUCTION] « le département des Transports a utilisé toute l'enveloppe discrétionnaire du transport collectif de l'année financière 2007 pour soudoyer cinq collectivités afin qu'elles participent à son programme de partenariats urbains. Le Congrès n'a pas autorisé la mise en œuvre de l'initiative sur la congestion ni celle des initiatives expérimentales de réduction de la congestion proposées par l'administration. Je suis fortement préoccupé du fait que le Département a alloué des fonds discrétionnaires fédéraux à la mise en application d'initiatives non autorisées. »

## **2. Augmentation des investissements du secteur privé au moyen des partenariats public-privé**

En raison de la philosophie axée sur le marché de l'administration Bush et de la prise de conscience accrue du fait que les taxes perçues sur l'essence produisent de moins en moins de revenus parce que les véhicules sont de plus en plus écoénergétiques, le département des Transports se tourne vers le secteur privé pour le financement des constructions et des opérations routières. Partout dans le monde, des fonds de capitaux privés disponibles à injecter dans les partenariats public-privé s'accroissent. Comme le secrétaire Mineta a dit dans son discours d'adieu en juin 2006 : [TRADUCTION] « Presque toutes les grandes institutions financières de Wall Street ont mis sur pied - ou sont en voie de le faire - des fonds d'infrastructure dont le transport est une des principales composantes. » Dans le cadre de l'initiative sur la congestion, le département des Transports encourage les États à adopter des lois favorisant les partenariats public-privé. À cette fin, le département des Transports a élaboré un modèle de loi type et il fournit aussi sur Internet une base de données comprenant les lois en vigueur dans certains États.

## **3. Améliorations des opérations et des technologies**

Depuis les années 1980, le DOT américain finance la recherche dans le développement de systèmes de transport intelligents (STI), soit l'application des technologies de l'information au transport. Au fur et à mesure que la technologie des ordinateurs, des communications et des capteurs a permis la mise au point de matériel plus petit, polyvalent et fiable dans les années 1990, l'emploi des STI en vue d'améliorer les activités liées à la gestion du transport a pris davantage d'importance. À titre d'exemples d'applications qui peuvent réduire la congestion urbaine, mentionnons le temps de réponse aux incidents, la coordination des feux de circulation, l'information en temps réel sur la circulation qui peut aider les conducteurs à prendre des décisions, les panneaux à messages variables, la perception électronique du péage, la surveillance du réseau routier et régulation du transport. Le plan stratégique [4] de 2006 invite le département des Transports à encourager les États à utiliser leurs fonds d'aide fédéraux pour améliorer leur rendement opérationnel.

---

#### **4. Corridors de l'avenir**

Le volet « corridors de l'avenir » de l'initiative sur la congestion vise à accélérer le développement des corridors de transport multi-usage traversant plusieurs États. Ces corridors de l'avenir sont déterminés à l'aide d'une sélection concurrentielle des corridors de croissance interétatiques qui requièrent des investissements à long terme.

Le département des Transports a affirmé son intention de mettre en œuvre un processus multi-États visant à faire avancer les projets, à chercher des occasions d'affaires et à accélérer les principaux corridors réduisant la congestion qui ont bénéficié de financement au titre de la SAFETEA-LU.

Les six routes inter-États suivantes, chacune longue de centaines, voire de milliers de milles du début à la fin, recevront des montants relativement petits pour des parties précises de leur plan de développement [5] :

- Route I-95 de la Floride à la frontière canadienne - 21,8 millions de dollars, dont 21 millions sont destinés à l'amélioration des infrastructures. Le reste servira à financer le North Carolina Interstate Congestion Detection System.
- Route I-70 au Missouri, en Illinois, en Indiana et en Ohio - 5 millions de dollars, dont 3 millions seront utilisés pour réaliser une étude de faisabilité sur la construction d'une voie réservée aux camions sur la route I-70. Le reste financera la réalisation de travaux complémentaires liés à l'environnement.
- Route I-15 en Arizona, en Utah, au Nevada et en Californie - 15 millions de dollars, dont 5 millions seront alloués à un projet de réfection des chaussées près de la ville d'Ontario, dans le comté de Riverside en Californie. Le reste est destiné au programme discrétionnaire Public Lands Highways pour la route I-15, 215 Nord jusqu'à l'échangeur Apex dans le Nevada.
- Route I-5 dans l'État de Washington et en Oregon - 15 millions de dollars, entièrement destinés au programme Interstate Maintenance Discretionary (IMD) pour financer le projet de traversée de pont de la rivière Columbia, entre l'Oregon et Washington.
- Route I-10 de la Californie à la Floride - 8,6 millions de dollars, dont 4 millions sont destinés au IMD en vue d'élargir la route I-10 en Arizona, de la route I-8 à la réserve indienne de Gila River. Le reste servira à élargir la route I-10 en Louisiane, de la route I-12 à la LA 3246.
- Route I-69 du Texas au Michigan - 800 000 \$, la totalité est destinée à la réalisation d'une étude sur le financement innovateur.

---

Selon le département des Transports, ces projets ont été choisis en fonction de leur capacité potentielle à réduire la congestion des corridors d'importance nationale ou régionale au moyen de techniques de financement et de réalisation de projets novatrices. Selon Trent Franks, représentant de l'Arizona, les corridors sélectionnés pourront bénéficier des avantages suivants accordés par le département des Transports : une évaluation environnementale accélérée, l'évaluation accélérée et l'approbation conditionnelle des éléments expérimentaux dans le cadre du processus SEP-15 de la Federal Highway Administration, l'obtention accélérée des facilités de crédit prévues dans la TIFIA, un intérêt prioritaire quant aux programmes de péage et l'octroi d'une portion des fonds discrétionnaires de l'année financière 2007.

### **5. Cibler les principaux embouteillages liés au transport des marchandises**

L'incidence grandissante de l'ALENA combinée à une croissance de l'économie et du commerce extérieur a poussé le département des Transports à se concentrer davantage sur le transport des marchandises. En 2006, un mois avant l'annonce de l'initiative sur la congestion par le secrétaire Mineta, le cadre de la politique nationale de transport des marchandises était adopté ; il soulignait l'importance de la coopération entre les secteurs public et privé. La partie portant sur le transport des marchandises de l'initiative sur la congestion ciblait la réduction de la congestion au plus important ensemble portuaire aux États-Unis, soit Los Angeles et Long Beach, et aux points de passage à la frontière du Canada et du Mexique les plus empruntés et congestionnés. Le gouvernement fédéral tente également d'encourager les actions locales pertinentes et conformes au document-cadre sur la politique nationale.

### **6. Réduction de la congestion frontalière dans les transports**

Le 30 mai 2008, la Federal Highway Administration a publié un avis dans le Federal Register (<http://edocket.access.gpo.gov/2008/E8-12055.htm>) invitant les parties intéressées à présenter une demande de financement pour des projets visant à réduire la congestion aux postes frontaliers terrestres les plus importants des États-Unis. L'administration accorde une importance particulière au financement non traditionnel des projets de transport. Le département des Transports a donc invité les États qui partagent une frontière internationale, les exploitants de ponts et de tunnels et les entreprises privées à participer au Transportation Border Congestion Relief Program (TBCR). Les demandes devaient être présentées au plus tard le 30 juin 2008.

---

### 7.1.3 Le cadre de la politique nationale de transport des marchandises du département des Transports [6]

Le *Draft Framework for a National Freight Policy* (2006) se concentre sur l'amélioration du transport des marchandises au moyen de mesures concertées<sup>54</sup>. Le cadre définit une vision et des objectifs ainsi que les stratégies détaillées que peuvent adopter les intervenants du domaine des transports des secteurs public et privé en vue d'atteindre les objectifs. Le cadre porte également sur les points suivants :

- investir afin d'augmenter les capacités physiques là où c'est le plus logique sur le plan économique;
- considérer le cadre comme étant un « document évolutif »;
- améliorer les opérations des systèmes actuels;
- employer la tarification pour mieux répartir les coûts et les avantages entre les usagers et les propriétaires du système de transport des marchandises;
- encourager les technologies qui accroissent la productivité;
- réduire ou éliminer les obstacles légaux, réglementaires et organisationnels en vue d'améliorer le rendement;
- déterminer et satisfaire les nouveaux besoins en transport;
- maximiser la sécurité et la sûreté;
- atténuer et mieux gérer les conséquences du transport des marchandises sur l'environnement, la santé, l'énergie et les collectivités.

Il importe de noter que, désormais, la politique met l'accent sur la tarification de la congestion et sur une gestion et des opérations énergiques. Pour y parvenir, le principal outil est la collaboration, y compris les partenariats public-privé, d'autres activités auxquelles participent des acteurs des secteurs public et privé ainsi qu'une collaboration régionale et entre les États quant aux corridors. Les données et leur analyse sont au cœur de la prise de décisions axées sur le rendement [7].

La stratégie de réduction de la congestion mise de l'avant par le département des Transports, particulièrement en ce qui concerne le transport des marchandises, comprend une initiative touchant les portes d'entrée. L'initiative est un outil de planification fort efficace, qui permet aux intervenants de tous les ordres de gouvernement et aux partenaires privés de mieux comprendre les liens entre les courants de circulation en tout genre et notre économie, nos collectivités et nos inquiétudes environnementales.

---

<sup>54</sup> Le Greater Vancouver Gateway Council poursuit une approche similaire et vise à collaborer avec les secteurs public et privé.

---

Le 14 octobre 2007, à Los Angeles, les dirigeants municipaux, régionaux, étatiques et fédéraux ont signé une entente établissant la Southern California National Freight Gateway Collaboration. Cette collaboration vise à s'attaquer aux problèmes liés à l'environnement et à l'infrastructure causés par la croissance record de la quantité de marchandises nationales ou arrivées par bateau qui sont transportées par bateau, camion ou train dans la région.

L'initiative du Sud de la Californie est appuyée par la création, à Los Angeles/Long Beach, d'un bureau et d'un ombudsman des portes d'entrée, lesquels sont soutenus par un groupe de travail multi-agences sur les portes intermodales, formé à Washington. Le bureau des portes d'entrée a pour mission d'améliorer et de renforcer l'infrastructure du transport et l'industrie des marchandises ainsi que le marché du travail dans le Sud de la Californie en vue de satisfaire les besoins quant à l'économie et à la sécurité des États-Unis. L'antenne de la Californie a pour but d'aider le département des Transports à obtenir les plus récentes informations sur la croissance du commerce et les problèmes auxquels se heurtent les ports locaux et leurs clients. Elle permet également d'aider les intervenants locaux à puiser dans la base de connaissances de Washington et soutient la mise en œuvre de solutions locales. Bien que l'amélioration des infrastructures soit une partie importante de la solution, il ne faut pas négliger l'adaptation des pratiques commerciales pour améliorer l'efficacité opérationnelle (p. ex. étendre les heures d'ouverture des portes aux terminaux portuaires).

Le groupe s'efforce de faciliter la coopération, la coordination et la collaboration pour aborder les principales questions en matière de transport des marchandises dans la région visée par la Southern California National Freight Gateway Collaboration, laquelle comprend cinq comtés dans le Sud de la Californie et s'étend des installations portuaires de Los Angeles/Long Beach jusqu'aux frontières avec le Nevada et l'Arizona. Ces questions d'importance majeure incluent la congestion actuelle et projetée du réseau de transport intermodal côté terre (c.-à-d. à l'extérieur des ports), son incidence sur la circulation des cargaisons dans les ports ainsi que les répercussions du transport des marchandises sur l'environnement et les collectivités [8].

L'ouverture d'autres bureaux des portes d'entrée est planifiée à l'échelle du pays pour servir l'industrie maritime et les gouvernements des États et des municipalités, et pour communiquer avec ceux-ci.

---

### **Les avantages que le département des Transports procure à ses collaborateurs du Sud de la Californie [9] :**

- la capacité de réunir toutes les parties pour discuter, établir un consensus et obtenir un engagement des groupes d'intervenants;
- l'accélération des projets au titre de la SAFETEA-LU et d'autres priorités de l'État, en collaboration avec le département des Transports de la Californie (total de 200 millions de dollars);
- l'octroi de prêts dans le cadre de la *Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* (TIFIA);
- l'émission d'obligations offertes aux entreprises privées;
- l'octroi de prêts au titre du programme Railroad Rehabilitation & Improvement Financing (RRIF);
- la sélection des projets pour la rationalisation environnementale ;
- l'aide apportée aux organismes de planification métropolitain, y compris pour le maintien du « processus de gestion de la congestion » exigé;
- un grand soutien du Département, son attention et l'aide de ses employés.

Bien que le cadre de la politique de transport des marchandises relève de la Federal Highway Administration (FHA), la Maritime Administration (MARAD) s'efforce de faire la promotion de la route maritime – c.-à-d. le recours au cabotage pour compléter l'expédition par camion ou par train – et d'une stratégie nationale des ports qui prône la concentration des ressources et du discours de la MARAD sur les dix plus grands ports des États-Unis par différents moyens, y compris l'échange d'idées sur les façons de régler la congestion du côté terre.

#### **7.1.4 Initiatives supplémentaires pour aider la mise en œuvre des initiatives sur la congestion et la politique de transport des marchandises du département des Transports**

##### **Programmes et planification visant les postes frontaliers**

En matière de postes frontaliers terrestres aux É.-U., Jeff Shane du département des Transports soutient [10] que pour faciliter les liaisons routières entre les trois pays membres de l'ALENA, l'Office of Planning Programs de la FHA prévoit quatre initiatives musclées :

- le Border Infrastructure Program de la FHA;
- le National Corridor Planning & Development Program de la FHA et le Coordinated Border Infrastructure Program (programme CORBOR);
- la planification binationale du transport transfrontalier É.-U./Mexique
- la planification du transport transfrontalier É.-U./Canada.

---

## **L'initiative des parcs de stationnement pour camions**

L'initiative visant les parcs de stationnement intitulée « Truck Parking Initiative » va dans le sens des objectifs de la nouvelle stratégie nationale de réduction de la congestion du réseau de transport américain du département des Transports annoncée le 16 mai 2006.

Le Département prévoit que la création d'un programme pour financer les parcs de stationnement à long terme le long du réseau routier national permettra aux conducteurs de véhicules automobiles commerciaux de mieux planifier leurs haltes de repos ainsi que leur transit ou leur chargement et leur déchargement dans les zones urbaines, ce qui réduirait la congestion urbaine.

## **SafeTrip-21**

Le 19 décembre 2007, la Research and Innovative Technology Administration (RITA) du département des Transports a publié une demande de renseignements à l'intention du secteur privé, des organismes de recherche des autorités municipales et des gouvernements d'État. La RITA cherche à se renseigner sur les technologies commerciales offertes et conçues pour combattre la congestion et améliorer la sécurité et la performance du réseau routier américain.

SafeTrip-21 est une partie importante de la restructuration du programme Vehicle Infrastructure Integration (VII) et vise à accélérer la mise à l'essai et le déploiement des technologies en matière de sécurité et de réduction de la congestion, et à poursuivre en parallèle la recherche fondamentale en vue d'évaluer la viabilité du déploiement de ces technologies à l'échelle des États-Unis. SafeTrip-21 tiendra compte des résultats des tests opérationnels qui sont présentement en cours dans le cadre de partenariats établis avec les fabricants automobiles, les fournisseurs de matériel et les autorités municipales et gouvernements des États du Michigan, de la Californie, de la Virginie, de l'Arizona, de la Floride, du Minnesota et de New York.

## **Le programme des ports agiles**

Lors d'un discours prononcé à Houston en 2007, l'administratrice adjointe de la MARAD, Julie Nelson, a annoncé que son administration mettait de l'avant les « systèmes de ports agiles » pour se préparer à la croissance prévue du transport international de cargaisons, lequel devrait doubler, voire tripler.

---

Le concept de « port agile » est axé sur l'interconnectivité de la conception physique, du processus administratif et des caractéristiques opérationnelles qui permet d'augmenter la vitesse de déplacement des cargaisons dans les ports et les terminaux par comparaison à la vitesse et aux pratiques actuelles. La MARAD croit que le concept de port agile pourrait doubler la productivité atteinte au moyen des méthodes existantes.

Les principaux ports dans le monde offrent un temps d'escale réduit et un plus grand accès aux navires collecteurs et aux services de transporteurs correspondants. Cette efficacité réduit la congestion des ports et améliore le service offert aux expéditeurs et aux transitaires.

Par exemple, le port de Rotterdam, qui a beaucoup innové dans le domaine des connexions intermodales, a eu le feu vert pour construire un nouveau terminal pouvant s'occuper des bateaux de navigation intérieure et navires collecteurs de manière plus souple. Un service de trains allant jusqu'aux docks permettra d'alléger fortement la congestion dans le port et du côté terre et de prévenir les engorgements semblables à ceux qui surviennent dans le réseau de transport de surface américain.

### **Mesures prises par les États, les municipalités et le secteur privé**

Les gouvernements des États ont mis sur pied plusieurs initiatives en matière d'organisation, de planification, de coordination, de collaboration et d'enquête. Plusieurs organisations coordonnent présentement leurs efforts organisationnels, dont l'Office of Goods Movement de la Californie, l'Office of Freight Transportation du Maine, l'Office of Freight Management and Operations du Maryland, l'Office of Freight, Railroads and Waterways du Minnesota et le Bureau of Rail Freight, Ports and Waterway de la Pennsylvanie. Par ailleurs, plusieurs processus de planification sont en place à l'échelle des États au Minnesota, dans l'État de Washington et en Californie (Goods Movement Action Plan).

Dans certains États, ce sont les conseils consultatifs qui permettent la coordination avec le secteur privé, par exemple le Colorado Statewide Advisory Council et l'Oregon Freight Advisory Committee. Les projets de collaboration multimodale entre les États sont aussi communs; ils incluent la I-5 Western Corridor Coalition, la I-95 Mid-Atlantic Rail Operations Study, un projet concernant les options de financement du corridor rail-route I-81, une étude de l'État portant sur les solutions de rechange pour réduire la congestion de la route I-10 et la Latin American Trade and Transportation Study (LATTTS).

---

**Mesures prises pour améliorer la circulation des marchandises résumées par le GAO**

Le tableau 7-1 ci-dessous présente certaines des mesures prises pour alléger la congestion dans les ports et sur le réseau de distribution intérieur des États-Unis en vue d'assurer la fluidité de la circulation commerciale internationale et la fiabilité générale du réseau.

<b>Tableau 7-1 : Sélection de mesures prises par le département des Transports et par d'autres parties pour améliorer la circulation des marchandises</b>	
<b>POLITIQUE ET PLANIFICATION</b>	
Mesure	Description
<i>Draft Framework for a National Freight Policy</i> (table ronde sur l'industrie du transport des marchandises)	Initiative stratégique visant à répondre aux préoccupations dans le transport des marchandises et à stimuler les discussions et les mesures locales.
Programme de réduction de la congestion des corridors de l'avenir	Programme qui facilite le développement et la réduction de la congestion des principaux corridors nationaux de commerce en levant les obstacles organisationnels et réglementaires.
Cadre d'analyse du transport des marchandises	Le cadre porte sur les flux de marchandises et les prévisions dans les corridors nationaux et dans les portes d'entrée internationales.
Mesures du rendement du transport des marchandises	Les mesures servent à évaluer la vitesse et la fiabilité du temps de déplacement des véhicules commerciaux dans 25 des principaux corridors ainsi que le temps qu'il faut pour traverser la frontière et la fiabilité de ce temps à cinq postes frontaliers canado-américains.
Nouveaux bureaux de la MARAD	La MARAD a ouvert dix bureaux dans des ports américains pour encourager et coordonner la mise au point de solutions entre les États.
Groupe de travail sur les technologies du transport intermodal des marchandises	Les intervenants publics et privés trouvent et testent des solutions technologiques aux problèmes du transport des marchandises.
<b>ACCROISSEMENT DE LA CAPACITÉ</b>	
Mesure	Description
Corridor Alameda (Californie)	Il s'agit d'un corridor de chemin de fer long de 20 milles, complété en 2002, reliant les ports de Los Angeles et de Long Beach à la gare de triage transcontinentale et aux lignes principales près du centre-ville de Los Angeles. Le corridor a permis d'éliminer 200 passages à niveau et de doubler la vitesse sur rail.
Amélioration du réseau ferroviaire (Californie)	Le projet prévoit la construction d'installations intermodales et le doublement de la voie pour pallier le manque de capacité.
Corridor Trans Texas	Ce projet de transport à péage multimodal, de grande envergure, destiné au transport des marchandises et des voyageurs, s'étend du Mexique à l'Oklahoma. Le projet sera financé, construit, exploité et entretenu par des intérêts publics et privés.
Chicago Region Environmental and Transportation Efficiency (Illinois)	CREATE est un exemple de coopération entre le secteur public et privé pour alléger le trafic du transport ferroviaire des marchandises et des voyageurs sur la plus importante plaque tournante ferroviaire en Amérique du Nord. Le projet prévoit l'élimination de 30 passages à niveau et la mise à niveau des rails, des aiguillages et des systèmes de signalisation.

OPTIMISATION DE LA CAPACITÉ EXISTANTE	
Mesure	Description
Transport maritime à courte distance (New York/New Jersey Port Inland Distribution Network) Note : On a mis fin à cette initiative.	Cette initiative encadrerait le transport maritime des marchandises commerciales entre les ports nationaux et l'utilisation des voies navigables intérieures et côtières pour soulager la congestion du trafic routier et ferroviaire.
Transport ferroviaire à courte distance (New York/New Jersey)	Détournement de la circulation routière vers un chemin de fer long de 15 à 30 milles en vue de réduire la circulation des camions dans les zones urbaines congestionnées.
Gare à conteneurs virtuelle (Californie)	L'Alameda Corridor Transportation Authority a mis de l'avant une gare à conteneurs virtuelle en 2006. Il s'agit d'un service de liaison en ligne pour les conteneurs vides. Les conteneurs vides sont livrés directement à des exportateurs plutôt que d'être retournés dans le port après avoir été livrés aux consignataires lors de leur arrivée.

Source : Adapté du *National Policy and Strategies Can Help Improve Freight Mobility*, GAO, janvier 2008.

### 7.1.5 Réorienter. Réformer. Renouveler.

La secrétaire aux Transports Mary Peters a, en quelque sorte, résumé la matière précédemment traitée dans le présent chapitre lors de son allocution du 29 juillet 2008, à Atlanta, dans laquelle elle présentait l'énoncé de politique de l'administration Bush proposant une réforme majeure du programme de transport de surface fédéral, lequel doit être renouvelé l'an prochain. La proposition établit une position ferme sur l'orientation future que doit prendre le gouvernement dans sa réforme de la planification, du financement et de la gouvernance du réseau de transport national. Un résumé de ses propositions, énumérées ci-dessous, est présenté à l'annexe C.

Le nouveau cadre dans lequel s'inscrira la réforme du processus de décisions et d'investissement en matière de transport aux États-Unis compte les cinq principaux éléments suivants :

- réorienter l'attention du gouvernement fédéral sur l'entretien et l'amélioration du fonctionnement du réseau routier inter-États;
- réduire la congestion urbaine et accorder aux décideurs des États et des municipalités la souplesse nécessaire pour qu'ils puissent investir dans leurs priorités en matière de routes et de transport en commun;
- créer des instruments de responsabilisation pour garantir que les investissements faits dans le transport produiront réellement des résultats;
- redonner de l'importance à la sécurité au moyen de la technologie et de méthodes fondées sur les données, et accorder aux États une souplesse

---

accrue pour qu'ils soient en mesure de traiter les problèmes en matière de sécurité qui leur sont propres;

- rationaliser le processus d'examen des nouveaux projets de transport du gouvernement fédéral.

Depuis la création, en 1956, du réseau routier inter-États, le gouvernement fédéral n'avait pu mettre au point une stratégie intégrée encadrant le réseau de transport américain jusqu'à ce que les secrétaires aux Transports, Mineta et Peters, sous l'administration Bush, entreprennent d'élaborer la politique actuelle. Les 7 000 projets auxquels le Congrès a consacré une enveloppe réservée au titre de la SAFETEA-LU témoignent de son incapacité de donner suite à l'ISTEA, adoptée en 1991, qui devait fournir un cadre efficace à l'élaboration d'une stratégie économique visant à maintenir et à accroître l'efficacité du réseau de transport américain.

## **7.2 Grandes études portant sur les politiques de transport récemment réalisées à la disposition du public et des décideurs**

La présente section porte brièvement sur les trois rapports suivants : i) un rapport réalisé en 2006 par sir Rod Eddington pour le compte du chancelier britannique de l'époque, Gordon Brown, décrivant une approche économique pour résoudre les problèmes du secteur des transports; ii) le rapport de janvier 2008 de la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission; iii) le rapport provisoire publié en février 2008 par la National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission.

### **7.2.1 Le rapport Eddington**

Environ un an après les distractions majeures qu'a connues le département des Transports à la suite du 11 septembre et de la réautorisation de la TEA-21, et près de six mois après l'établissement de la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission, sir Rod Eddington présente au chancelier Gordon Brown, en décembre 2006, un rapport d'importance sur les transports. Le « rapport Eddington » gagne en popularité aux États-Unis. La National Surface Transportation and Revenue Study Commission s'en est grandement inspirée et la Regional Plan Association of New York en a fait l'éloge. Par ailleurs, le rapport est consultable sur le site Web du projet de transport du Bipartisan Policy Centre, situé à Washington, D.C.

Dans son rapport, Eddington emprunte une avenue différente et intéressante pour remodeler les politiques et les programmes. Il ignore les politiques et les programmes existants et prône plutôt l'adoption d'une approche stratégique

---

économique offrant un nouveau plan directeur pour guider les décisions relatives aux transports. Par exemple, le rapport Eddington laisse entendre que la tarification routière à grande échelle serait bénéfique tant pour l'économie que pour l'environnement et qu'elle réduirait considérablement le nombre de nouvelles routes nécessaires à l'atténuation de la congestion.

Le rapport de la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission présente une synthèse des recommandations d'Eddington, qui estime qu'au cours des 20 prochaines années, le gouvernement britannique devrait se concentrer sur la réduction de la congestion, sur les grands corridors de transport entre les principales métropoles de la Grande-Bretagne et sur les portes d'entrée internationales qui présentent des signes de congestion accrue et de fiabilité chancelante. Eddington conclut que : [TRADUCTION] « Le processus d'élaboration des politiques doit être rigoureux et systématique : il faut débiter par les trois priorités économiques stratégiques, déterminer les problèmes, examiner toutes les possibilités modales au moyen de techniques d'évaluation tenant compte de l'ensemble des coûts et des avantages environnementaux et sociaux, et s'assurer que les dépenses ciblent les meilleures politiques. » Dans le but d'accélérer la mise en œuvre de grandes initiatives dans le domaine des transports, le rapport encourage la création d'une commission de planification indépendante.

### **7.2.2 Le rapport de la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission du gouvernement fédéral américain**

En janvier 2008, la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission, constituée en vertu de l'article 1909 de la SAFETEA-LU (ci-après appelée la Policy and Revenue Commission) a présenté son rapport au Congrès et au président. Le rapport, d'une portée étendue, recommandait des changements fondamentaux dans la structure des programmes et du niveau de financement, et la suppression du pouvoir de décision du Congrès en matière de plans d'investissement et d'affectations particulières des fonds. Les dispositions en vue de réduire le contrôle du Congrès étaient comparables à celles que le Congrès avait prises pour la Base Realignment and Closure Commission (BRAC). La structure de la BRAC est simple. La commission est chargée de l'élaboration périodique d'un plan visant la restructuration et de la désaffectation des installations militaires américaines, un dossier particulièrement délicat sur le plan politique. Lorsque la commission approuve un plan, elle le présente devant le Congrès pour obtenir son approbation. Ni le Congrès, ni l'organe exécutif ne peuvent modifier le plan. Si le plan est rejeté, la commission doit présenter une proposition modifiée. L'applicabilité potentielle de ce mécanisme aux problèmes

---

des enveloppes réservées et à la quantité illimitée de projets soumis ne fait aucun doute.

La commission propose de réduire radicalement le nombre de programmes actuels, soit 108, pour en faire 10 nouveaux programmes, lesquels sont présentés ci-dessous.

## RECENTRER LA STRUCTURE DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX

### PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE TRANSPORT DE SURFACE ACTUELS

Federal Highway Administration	62 programmes
Federal Transit Administration	20 programmes
Federal Railroad Administration	6 programmes
National Highway Traffic Safety Administration	12 programmes
Federal Motor Carrier Safety Administration	8 programmes
Total	108 programmes <sup>55</sup>

### PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE TRANSPORT DE SURFACE PROPOSÉS

1. Rebuilding America : assurer la gestion des actifs des États-Unis.
2. Freight Transportation : renforcer la compétitivité mondiale des États-Unis.
3. Congestion Relief : améliorer la circulation urbaine.
4. Saving Lives : assurer une circulation sécuritaire aux États-Unis.
5. Connecting America : améliorer le réseau routier des petites municipalités et des régions rurales.
6. Intercity Passenger Rail : offrir un service de transport ferroviaire dans les corridors en forte croissance.
7. Environmental Stewardship : investir dans le transport pour soutenir un environnement sain.
8. Energy Security : accélérer la mise au point de carburants propres.
9. Federal Lands : améliorer l'accès public aux terres fédérales.
10. Research, Development, and Technology : effectuer de la recherche cohérente dans le domaine des transports.

Pour soutenir le niveau de financement annuel très élevé de 225 milliards, la commission a décidé qu'il fallait augmenter massivement la taxe sur l'essence à l'échelle du gouvernement fédéral et des États. On ne s'entend pas sur le montant proposé, soit 225 milliards, et sur la capacité de la taxe sur l'essence de produire suffisamment de revenus pour aussi longtemps que la commission pense.

---

<sup>55</sup> Pour une liste complète de plus d'une centaine de programmes fédéraux de transport de surface, voir le tableau ayant la mention programme « without reform » sur le site Web suivant : [Hwww.fightgridlocknow.gov](http://www.fightgridlocknow.gov).

---

Par ailleurs, la majorité a également proposé un programme de train à grande vitesse, l'unique programme visant un seul mode de transport parmi les dix nouveaux programmes proposés pour remplacer les 108 existants. Le coût estimé total du programme était de 358 milliards de dollars.

Le rapport a été, de manière générale, bien reçu aux audiences devant la Chambre des représentants et le Sénat. Les points de litige sont survenus lorsqu'il a été question d'éliminer les enveloppes réservées et de déléguer l'élaboration des plans et l'approbation des dépenses à une commission fédérale. Au cours des audiences, beaucoup de réactions négatives ont été exprimées quant au point de vue de l'administration Bush sur ces enjeux et, particulièrement, sur la tarification de la congestion et l'emploi des PPP.

### **7.2.3 L'opinion minoritaire de la Policy and Revenue Commission**

La secrétaire aux Transports Mary Peters, présidente de la Policy and Revenue Commission, ainsi que deux autres membres de la commission ont déposé une opinion minoritaire. Selon eux, jusqu'à ce que des principes économiques sains soient appliqués à la tarification des transports, il ne fait aucun doute, sur le plan économique, que la congestion et le manque de fiabilité vont s'aggraver si les États-Unis continuent à dépendre d'un système de financement basé sur une taxe qui n'a rien à voir ou presque avec ce qu'il en coûte vraiment pour utiliser ou fournir une infrastructure de transport. Par ailleurs, selon les dissidents, il en coûterait trop cher d'accorder le rôle souhaité par la majorité au gouvernement fédéral. Ceux-ci croient également que la majorité, dans son point de vue sur l'utilisation de la tarification routière, omet de considérer la tarification comme le point central d'un équilibre entre l'offre et la demande, qu'elle se fait une idée trop restrictive du cadre d'application des PPP.

### **7.2.4 Le rapport provisoire de la National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission**

Le rapport provisoire de la National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission du gouvernement fédéral américain a été déposé au début de février 2008, et le rapport final, quant à lui, ne devait pas être rendu avant le début de 2009. Les membres de la commission se sont interrogés à savoir si le rapport provisoire devait considérer le rôle de leur commission sous un angle beaucoup plus vaste. On ne sait pas encore quelle sera la portée du rapport final, mais, chose certaine, le rapport provisoire a porté principalement sur un examen des solutions de rechange en matière de financement.

---

### 7.3. Dans quelle direction les efforts de réforme sont-ils déployés?

Tous les rapports déposés jusqu'à présent sont généralement audacieux et intéressants, à l'exception du rapport de la National Surface Transportation Infrastructure Funding Commission, qui était provisoire.

Le dépôt du rapport de la Policy and Revenue Commission a suscité beaucoup d'intérêt : quatre audiences du Congrès et de nombreuses conférences dérivées ayant comme sujet principal la « politique nationale des transports » ont eu lieu. Sans nul doute, les groupes d'intérêt commencent à se mobiliser. Chacun d'eux a produit son propre rapport ou dépliant portant sur des points de discussion et chacun de ces documents se concentre sur les sujets auxquels les groupes accordent le plus d'importance. Il importe de se rappeler qu'au moins deux rapports majeurs seront déposés d'ici 2009, soit avant que l'on légifère.

L'un de ces rapports est celui de la commission sur le financement des infrastructures et l'autre est un rapport stratégique sur le projet de transport du Bipartisan Policy Centre. La Regional Plan Association of New York pourrait bien rendre public un rapport portant sur les méga-régions (dont les régions frontalières) et les corridors interurbains qui les relient, lequel serait fondé sur les travaux réalisés par la RPA dans le cadre de son projet America 2050. D'autres rapports seront sûrement publiés.

Sur le plan politique, 2009 est encore très loin. Il sera intéressant de voir qui aura le contrôle du Congrès et de l'organe exécutif. Cela dit, il n'est pas trop tôt pour que les parties intéressées entament les travaux en vue de faire avancer les dispositions nécessaires à la réalisation de leurs objectifs.

1. <http://isddc.dot.gov/OLPFiles/OST/012988.pdf>
2. <http://www.dot.gov/affairs/minetasp051606.htm>
3. <http://www.upa.dot.gov/>
4. <http://www.dot.gov/stratplan2011/index.htm>
5. <http://www.fightgridlocknow.gov/docs/corridorsfactsheets.htm>
6. <http://ops.fhwa.dot.gov/speeches/mdfrtsum07/mdfrtsum07.ppt>
7. <http://yosemite.epa.gov/opa/admpress.nsf/0/475627A78C301F6685357272007093DC?OpenDocument>
8. <http://www.fightgridlocknow.gov/docs/socalfreightpres.pdf>
9. <http://aapa.files.cms-plus.com/SeminarPresentations/Shane.pdf>

---

## 8. CONCLUSIONS, PRIORITÉS POUR LA RÉAUTORISATION DU PROGRAMME DE TRANSPORT DE SURFACE ET RECOMMANDATIONS

### 8.1 Conclusions générales

Les entrevues et les analyses présentées dans le présent rapport sont conçues pour aider Transports Canada à comprendre et à saisir les possibilités qui découlent des plans et des politiques en matière de transport des États-Unis, dans le contexte de l'environnement évolutif américain. Voici les six thèmes qui sortent du lot.

#### **Les effets économiques du « point tournant » du prix du pétrole**

Les coûts élevés engendrés par le « point tournant » du prix du pétrole provoquent déjà le raccourcissement des chaînes d'approvisionnement. Comme deux sources (la Norfolk Southern et le *The Wall Street Journal*) l'ont clairement indiqué, certains fabricants, qui s'approvisionnaient auparavant en Amérique du Nord, recommencent à le faire.

À ce stade, la performance de l'économie mondiale est particulièrement difficile à prévoir. À court terme, elle est à la merci du prix de l'énergie, pour lequel on ne prévoit pas vraiment de fléchissement, et de l'incidence de la crise des prêts à risque. En ce qui concerne les effets de la crise, les experts en économie et en finance ne s'entendent pas du tout quant à savoir si les économies des pays développés ont déjà connu le pire.

En ce qui a trait aux cours du pétrole, de plus en plus d'observateurs, dont le Congrès américain ne fait pas partie, croient que le marché réagit à beaucoup plus qu'à la simple spéculation et qu'aucun ensemble de mesures à court terme faciles à trouver ne fera chuter le prix du pétrole.

Si la situation économique mondiale continue de s'envenimer, il est probable que le commerce international pourrait bien connaître une période de ralentissement prolongée (peut-être de deux ou trois ans) ou même un recul. Dans ce contexte économique, le commerce à l'intérieur de l'Amérique du Nord constituera peut-être,

---

à court et à moyen terme, une part accrue des échanges commerciaux, quoique dans le cadre d'une croissance amoindrie de l'économie dans son ensemble.

Il ne s'agirait pas ici d'un revers, mais plutôt d'un rajustement de taille qui pourrait donner le lest nécessaire pour rediriger l'attention sur les problèmes propres à l'Amérique de Nord, y compris les problèmes de transport associés au commerce.

### **Le réseau ferroviaire nord-américain**

Les virements majeurs dans l'ampleur, les perspectives de croissance, les sources d'approvisionnement et les itinéraires d'acheminement des échanges internationaux viennent confirmer le bien-fondé des pratiques d'investissements supplémentaires dans le réseau ferroviaire nord-américain. Les projets sont généralement évalués et classés par ordre de priorité en fonction d'une saine analyse économique.

Ce contexte n'implique pas que les chemins de fer sont toujours en bon état ou que le gouvernement n'a pas d'inquiétudes fondées quant au développement du réseau ferroviaire en prévision des besoins économiques et sociaux futurs. On peut citer en exemple les analyses effectuées dans le cadre des rapports réalisés par l'American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO) avant que le prix du pétrole ait atteint son point tournant et que la crise des prêts à risque ait culminé. D'après les projections admises voulant que le commerce avec les pays de l'Asie-Pacifique double d'ici 2020, un de ces rapports prévoit que seulement 20 % de cette augmentation serait acheminée par train et 80 %, par camion. Les temps ont beaucoup changé depuis que ces rapports ont été commandés, et il est aujourd'hui plutôt difficile d'imaginer de tels résultats, excepté pour les régions très peuplées de l'arrière-pays portuaire qui entourent New York et Los Angeles.

### **La montée de l'attitude défavorable aux échanges aux États-Unis**

Depuis le 11 septembre, l'attitude des Américains a grandement changé à l'égard d'un éventail de sujets, dont le commerce international. Les événements de ladite journée et ses contrecoups ont suscité chez les Américains de fortes inquiétudes quant à leur vulnérabilité face au terrorisme et à la mauvaise gestion du gouvernement en matière d'immigration.

Ces inquiétudes ont malheureusement nourri l'exploitation d'une souche isolationniste américaine, généralement dormante, issue des traditions populistes américaines. Sous sa forme la plus modérée, elle s'apparente à l'insularité. Le populisme et sa branche isolationniste et insulaire ont, tous deux, un caractère réactionnaire et ont toujours tenu une place importante dans la psyché et le corps

---

politique américains. L'isolationnisme et l'insularité vont de pair avec l'opposition aux échanges internationaux.

Cette attitude défavorable au libre-échange a pris de l'ampleur, principalement depuis la signature de l'ALENA, grâce à une campagne de propagande musclée et fondée sur la peur et le mensonge. C'est en 1990, à Seattle, qu'a eu lieu la plus violente manifestation du mouvement alors que les protestataires ont perturbé des réunions tenues par l'Organisation mondiale du commerce. Plus récemment, cette attitude a été promue non pas seulement par des groupes marginaux, mais également par des syndicats ouvriers. Elle a aussi fait l'objet d'une large tribune positive à la télévision, particulièrement grâce à Lou Dobbs au réseau CNN.

L'attitude défavorable aux échanges était un enjeu de taille dans la campagne pour la nomination présidentielle du Parti démocratique. Dans la course, les sénateurs Clinton et Obama rivalisaient clairement pour le titre du candidat le plus défavorable aux échanges en général, et le plus défavorable à l'ALENA en particulier. Leur rhétorique était si virulente que, à un certain point, le ministre Emerson a affirmé que leur discours était troublant pour le Canada. Maintenant que le candidat démocrate à la présidence a été choisi, le sénateur Obama adoucira sûrement sa rhétorique défavorable aux échanges à moins qu'il ne décide d'enflammer le débat dans le but de gagner des blocs critiques aux prochaines élections.

La réticence à l'égard du libre-échange n'est pas près de disparaître. Les sénateurs McCain et Obama ont à ce sujet des opinions diamétralement opposées. Les dirigeants européens ont émis certaines inquiétudes à propos du virage fondamental de la politique américaine favorable aux échanges qui dominait depuis la Seconde Guerre mondiale. Par ailleurs, les résultats des sondages d'opinion publique démontrent un niveau peu commun, parfois plus de 50 %, d'attitude défavorable aux échanges.

### **Les investissements nécessaires dans les infrastructures de transport en vue de soutenir le commerce**

L'infrastructure routière est le domaine qui nécessite en priorité des investissements accrus, qui serviront à la réfection et à l'expansion du réseau routier ainsi qu'à la réduction de la congestion. La croissance des villes américaines entourant les installations portuaires et les portes maritimes ainsi que le peu d'intérêt accordé par les politiciens à l'amélioration des mécanismes de financement du réseau routier contribuent à exacerber la congestion.

---

Dans les années qui ont suivi la déréglementation, les compagnies de chemin de fer ont investi continuellement dans l'amélioration impérieuse des infrastructures en vue d'éliminer les embouteillages et d'élargir la capacité du transport longue distance. Cependant, tant au Canada qu'aux États-Unis, des représentants ont manifesté des inquiétudes quant à l'incapacité des gouvernements et des entreprises ferroviaires de collaborer de manière efficace pour générer les investissements de capitaux qui permettraient d'accroître suffisamment la capacité du réseau pour qu'il soit en mesure de répondre à la croissance du transport des marchandises.

Les exemples de collaboration réussie en vue d'améliorer les infrastructures sont rares, mais des organismes municipaux, régionaux, étatiques et fédéraux du Sud de la Californie ont rassemblé leurs efforts pour mettre sur pied, en octobre 2007, la Southern California National Freight Gateway Collaboration. Cette collaboration vise à résoudre les problèmes en matière d'environnement, d'infrastructure et de circulation occasionnés par la croissance record de la quantité de marchandises intérieures ou arrivées par bateau qui sont transportées dans la région par tous les modes de transport.

Par ailleurs, le développement d'un réseau de ports intérieurs – certains sont financés par les compagnies de chemin de fer et par d'autres investisseurs privés, et d'autres sont financés dans le cadre de PPP, avec la participation substantielle des entreprises ferroviaires – s'est avéré profitable tant sur le plan financier que logistique.

Somme toute, les chaînes d'approvisionnement aux États-Unis sont fréquemment surchargées, mais, à l'heure actuelle, elles se portent raisonnablement bien. Le ralentissement économique qui touche les États-Unis depuis 2007 a pour l'instant soulagé la congestion généralisée qui affligeait auparavant les ports de la côte Ouest.

**L'augmentation des échanges commerciaux avec l'Asie du Pacifique qui transitent par les ports de la côte Ouest sera vraisemblablement dispersée vers la côte Est**

Le nombre de cargaisons provenant de l'Asie-Pacifique transitant par les ports de la côte Est s'est accru. D'ailleurs, Maersk a modifié ses trajets de navigation habituels pour y accroître ses activités. En ce qui concerne la Norfolk Southern, ses représentants ont affirmé qu'ils recevaient maintenant davantage de marchandises provenant de l'Asie par les ports de la côte atlantique que par les trains transcontinentaux à deux niveaux de chargement venant de la côte Ouest. On constate également des signes que les activités de fabrication déménagent ou retournent de plus en plus au Mexique.

---

Ces changements sont provoqués par multiples facteurs, dont une plus grande perception des risques de la côte Ouest américaine depuis la grève qui a frappé les ports en 2002 ainsi que la longue file d'attente de porte-conteneurs immobiles au poste à quai dans le havre du Sud de la Californie à l'été 2004. Tout aussi important, sinon plus, sont les changements qui s'opèrent dans l'économie mondiale, dont la perte de valeur de la devise américaine et l'augmentation des coûts de la main-d'œuvre en Chine, ce qui implique que d'autres pays asiatiques peuvent mieux concurrencer la Chine dans le domaine de l'approvisionnement en produits manufacturés. Les coûts vertigineux de l'énergie affectent également les marchés mondiaux. Le prix du combustible de soute, qui a monté en flèche, et la multiplication des itinéraires d'acheminement entièrement maritimes de l'Asie vers Amérique du Nord, qui visent la fiabilité des chaînes d'approvisionnement, ont évidemment une incidence sur les coûts de ces chaînes.

Dans l'évaluation des infrastructures américaines liées au commerce, il faut tenir compte des effets potentiels du projet d'expansion du canal de Panama, dont les travaux devraient se terminer en 2014 : les courants commerciaux qui passent par la côte Ouest seront vraisemblablement touchés. Selon des sources bien renseignées, au gouvernement et dans le secteur ferroviaire, l'expansion du canal pourrait faire dérouter jusqu'à 50 % de l'augmentation du trafic de conteneurs provenant de l'Asie du Pacifique vers les ports du golfe du Mexique et de la côte atlantique. Les entrepôts et les centres de distribution sont apparus rapidement et en grand nombre près de la côte du golfe, stimulés par les entreprises réceptionnaires de fret qui soutiennent l'augmentation du volume de conteneurs transitant par la côte du golfe. Si les impacts prévus de l'expansion du canal se réalisent et si la circulation portuaire de la côte Ouest continue de fuir vers la côte Est en passant par le canal de Suez, la surcharge de la capacité qui nuit aux ports de la côte Ouest et à leurs infrastructures routières et ferroviaires voisines pourrait bien s'atténuer.

### **Le programme de transport de surface américain sera confronté à de nouvelles difficultés**

Le besoin de reformer le programme de transport de surface américain fait présentement l'objet d'un débat sérieux, qui prend de l'ampleur. Une panoplie de rapports exprimant des opinions fermes, mais divergentes, et des propositions concrètes, mais pas toutes conséquentes, ont été déposés concernant des changements qui pourraient être apportés à la structure du programme ainsi qu'au niveau et aux sources de financement. Le rapport présenté en janvier 2008 par la National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission contenait beaucoup de recommandations sensées. Cependant, malgré ce rapport, il sera difficile pour le gouvernement américain de délaissier son approche essentiellement politique et géographique en matière d'investissement et d'adopter une méthode

---

fondée sur les besoins stratégiques, déterminés à l'aide d'évaluations économiques et logistiques rigoureuses à l'échelle des États-Unis.

Dans son état actuel, le réseau de transport américain est touché par un ensemble de problèmes qui ne peuvent être résolus dans le cadre décisionnel et organisationnel en place présentement. La taxe sur l'essence, qui, depuis cinquante ans, a financé le réseau de routes inter-États et entretenu le réseau routier national, n'est manifestement plus en mesure de financer le renouvellement des réseaux de routes et de transport en commun américains, ni les améliorations qui s'imposent. La croissance de la congestion urbaine a évolué plus rapidement que la capacité des autorités des municipalités, des comtés, des régions et des États à élaborer des solutions, à obtenir du financement, et à gagner le soutien politique nécessaire pour mettre en application ces solutions. S'ajoutent aussi les problèmes engendrés par le recul prononcé du dollar américain et la montée fulgurante du prix des matériaux essentiels pour reconstruire ou améliorer les routes, les ponts et le réseau de transport en commun.

À ce jour, la réforme de la politique des transports ne s'est pas taillé une place importante dans le discours des candidats à la présidence. Toutefois, le prochain président devra sans aucun doute mettre au point et faire passer un nouveau cadre visant les transports qui provoquera des changements dans les institutions, les grandes orientations et les programmes du milieu des transports. De plus, si l'on veut que ce cadre soit une réussite, il devra également changer la façon dont les gens conçoivent les transports.

Il s'agit d'un défi de taille, auquel sont confrontés non seulement les États-Unis et ses citoyens, mais également tous ceux qui, en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde, dépendent du commerce avec l'Oncle Sam.

En ce moment, il est peu probable que l'on en vienne rapidement à une solution efficace.

## **8.2 Les trois grandes priorités de la réforme du réseau de transport américain**

D'importants aspects du réseau de transport américain dans tous les ordres de gouvernement, présentent les symptômes d'une entreprise complexe, qui ne dispose pas de systèmes de gestion adéquats pour assurer l'efficacité des opérations, ni de systèmes financiers appropriés pour gérer les revenus et les dépenses, ou l'actif et le passif. Si l'on regarde la réalité en face, l'infrastructure du transport, ce qui inclut son système de régulation de la signalisation, a les attributs d'un service public. Il est donc essentiel que les sources de financement et l'utilisation des fonds, lesquels doivent être suffisants pour répondre aux besoins, soient gérées par un organisme

---

investi des pouvoirs nécessaires et responsables du réseau de transport – le service public – sur son territoire. Le choix des priorités suivantes repose sur ce principe.

### **Priorités**

Selon ce principe, on peut facilement établir que les trois grandes priorités visées par la réforme de la politique des transports dans la réautorisation du programme de transport de surface fédéral de 2009 sont :

1. La structure du programme : Il faut mettre sur pied un programme fédéral, doté d'une structure de gestion à l'échelle du pays, d'États multiples, des régions, des zones métropolitaines et des municipalités. Tous ces « échelons » doivent être pénétrés de la notion de système stratégique national, et non fédéral, d'infrastructures de transport fondées sur une capacité adéquate d'entrées et de sorties en ce qui concerne les nœuds problématiques, tels que les ports et les principales portes d'entrée, dont les postes frontaliers.
2. Le financement : La principale source de revenus fédérale du système de financement du transport est la taxe sur l'essence. Comme les fonds collectés sont acheminés au Trésor fédéral, ce qu'on appelle le « fonds fiduciaire » peut être visé par le processus d'enveloppes réservées, qui détourne 20 % ou plus des fonds du programme normalement utilisés au renouvellement et à l'expansion essentiels du réseau de routes national.

La baisse rapide de la productivité financière de la taxe sur l'essence met en péril la source du flux de rentrées qui coule vers le Capitole. Généralement, les sources de revenus qui dépendent de l'utilisation du réseau routier, de routes à péage fixe, des couloirs de péage pour les VOM ou des installations à péage comme les ponts génèrent des fonds qui ne sont pas envoyés vers le Congrès américain.

Diverses formes de tarification présentent également un autre avantage, outre celui d'éviter le processus d'affectation réservée des fonds du gouvernement fédéral. La tarification de l'utilisation du réseau de transport, dont les portions des installations à péage, joue un rôle dans la gestion de la demande de transport et dans le financement du transport en commun, s'il s'agit de la meilleure façon d'améliorer la capacité du réseau routier et de réduire la congestion.

Le gouvernement fédéral doit mobiliser d'autres formes de financement, dont les péages et les PPP.

3.

---

Conception organisationnelle : Il s'agit entre autres de la planification et de la gouvernance des transports. Il importe de déterminer quels sont les éléments fondamentaux du réseau de transport.

Il y a longtemps qu'on aurait dû élaborer un nouveau cadre pour un organisme responsable de la conception, de l'ingénierie et de la gestion financière d'un réseau de transport intermodal, ce qui comprend le financement alloué au renouvellement et à l'expansion des infrastructures.

### **Probabilité d'atteindre les objectifs prioritaires visés par la réautorisation de la « TEA-4 » en 2009**

Les chances d'atteindre les objectifs mentionnés précédemment sont presque certainement sous la barre des 50 %, et probablement de beaucoup. En effet, l'inertie qui règne dans le système entraîne le maintien du contrôle que le Congrès exerce sur le gros du financement, et ce, au détriment de l'ensemble des autres ordres de gouvernement.

Le Congrès a la fâcheuse tendance de considérer les programmes comme étant de ressort « fédéral » plutôt que « national », ce qui lui procure la légitimité pour intervenir dans l'affectation des fonds des programmes. Pour ce qui est du programme fédéral des routes actuel, la grande quantité d'enveloppes réservées va à l'encontre des formules prévues par la loi pour l'allocation des fonds.

À titre d'exemple, on peut citer le financement prévu au titre du programme « Projects of National and Regional Significance » pendant que la SAFETEA-LU était à l'étude : 400 millions de dollars ont été détournés dans un projet de route de contournement dans une ville californienne de taille moyenne, lequel n'avait aucune répercussion sur un quelconque aspect du réseau routier national ou régional. On se rappellera également les 250 millions de dollars et plus alloués au tristement célèbre « Bridge to Nowhere » en Alaska.

### **8.3 Recommandations**

Les recommandations suivantes sont conçues pour que Transports Canada puisse se pencher sur ces idées d'intérêt stratégique. Chaque recommandation a été élaborée dans l'optique d'une stratégie visant à favoriser les intérêts du Canada dans sa volonté de renforcer le commerce et d'améliorer les réseaux de transport qui contribuent à rendre l'Amérique du Nord plus compétitive.

Pour influencer l'orientation d'une politique fédérale, celle des transports dans le cas présent, il est essentiel de connaître les changements que l'on voudrait voir se

---

produire et de collaborer de manière efficace avec les intervenants américains, au sein du gouvernement ou du secteur privé, qui partagent les mêmes intérêts. L'utilisation de cette approche sera un thème constant dans les recommandations du présent rapport. Pour commencer, Transports Canada doit s'assurer que sa stratégie en matière de portes et de corridors est au cœur de toutes les démarches faites en vue d'influer sur la façon dont les États-Unis conçoivent le réseau de portes et de corridors commerciaux à l'échelle de l'Amérique du Nord.

Une stratégie axée sur les intervenants implique des intérêts différents. D'abord, il y a les organes législatifs et exécutifs des autorités américaines à l'échelle du pays, des États et des municipalités. Tout aussi importants sont les entreprises et les organisations communautaires, les associations commerciales, les organismes de planification ainsi que les groupes faisant la promotion de corridors particuliers. D'autres intervenants dignes de mention sont les organismes-cadres nationaux, notamment dans le domaine des portes et des corridors, de la planification et des intérêts commerciaux. Faire des affaires dans un ensemble complexe d'organisations peut être long et laborieux, mais le jeu en vaut la chandelle.

Transports Canada doit absolument établir ses objectifs, tant ceux visant les frontières que les divers corridors, et s'en servir pour élaborer un plan qui précisera, quels sont les appuis actuels ou possibles et comment créer une alliance efficace d'intervenants partageant les mêmes intérêts. Cette planification doit être faite tant à l'échelle fédérale que le long des corridors où il serait judicieux pour le Canada, et aussi pour les États-Unis, d'investir.

Il est également important d'établir un cadre organisationnel bilatéral portant sur des questions plus vastes que la simple coordination. Une capacité organisationnelle robuste serait utile pour aborder les questions touchant la frontière canado-américaine, et les questions complémentaires ayant trait aux investissements en transport et aux opérations en général. Pour ce faire, Transports Canada pourrait voir à ce que le Groupe de travail sur la facilitation des passages frontaliers (GTFPT) entre le Canada et les États-Unis collabore à l'examen bilatéral des questions affectant tous les aspects de l'amélioration des passages aux frontières, dont certes le transport, mais aussi la sécurité et la logistique commerciale. Cette approche semble s'aligner sur la Déclaration ministérielle de la Réunion trilatérale sur les transports du 10 juin 2008, dans laquelle les ministres reconnaissent la nécessité d'une collaboration pour que les politiques, les plans et les programmes des pays de l'ALENA se complètent les uns les autres.

Enfin, il est essentiel de procéder à une collecte d'une grande variété de renseignements en vue de mieux comprendre les mouvements commerciaux en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde. Il faut notamment se renseigner

---

auprès des parties intéressées sur la nécessité et les avantages du commerce international et sur les impacts qu'ont les facteurs économiques changeants sur les chaînes d'approvisionnement mondiales qui servent l'Amérique du Nord.

Recommandations particulières :

### **1. Tirer parti du Groupe de travail sur la facilitation des passages frontaliers**

Au printemps dernier, le Canada et les États-Unis ont mis sur pied un groupe de travail bilatéral conçu sur le modèle du Border Facilitation Working Group (BFWG) des États-Unis et du Mexique. Des responsables du Bureau du Conseil privé du premier ministre du Canada et de l'Executive Office of the President sont à la tête de cet organisme. Ses dirigeants de haut niveau doivent faciliter le dialogue entre toutes les organisations nécessaires à la mise en œuvre de solutions aux problèmes vitaux qui touchent plusieurs organismes.

La structure du groupe est souple. En plus de sa direction, le groupe peut comprendre, selon les questions à traiter, des représentants d'organisations variées, comme Agriculture et Agroalimentaire Canada et le département de l'Agriculture; Transports Canada et le département des Transports; Industrie Canada et le département du Commerce; Affaires étrangères et Commerce international Canada et le département d'État; Sécurité publique et Protection civile Canada et le département de la Sécurité intérieure; l'Agence des services frontaliers du Canada et le Service des douanes et de la protection des frontières ainsi que la General Services Administration des États-Unis (responsable des infrastructures frontalières).

Le Groupe de travail a pour mandat de porter un intérêt particulier aux projets qui doivent être accélérés parce qu'ils n'ont pas reçu toute l'attention qu'ils auraient dû recevoir étant donné leur importance pour la circulation transfrontalière efficace des marchandises. Le Groupe s'efforce de s'entendre sur un ensemble de priorités, d'en faire ressortir le caractère urgent et de fournir les ressources nécessaires que les projets soient terminés le plus rapidement possible. Les objectifs du Groupe de travail sont plus stratégiques que tactiques.

Dans le secteur des transports, par exemple, le groupe pourrait juger utile de concentrer ses efforts sur tous les modes de transport et les questions relatives aux opérations, à la sécurité, aux infrastructures et aux technologies, et ce, dans un cadre de logistique efficace.

### **2. Transports Canada devrait employer le GTFPT pour faire avancer le concept d'un réseau de corridors commerciaux transcontinentaux compatibles avec les portes et les corridors commerciaux stratégiques du Canada**

Voici une méthode en trois phases pour la mise en œuvre de cette recommandation :

- 
- a. Élaborer un avant-projet de conception générale pour un réseau de corridors commerciaux transcontinentaux.

L'avant-projet doit être fondé sur une logistique de transport solide et tenir compte des portes et des corridors (Asie-Pacifique, Québec-Ontario et Atlantique) déterminés dans le cadre de la stratégie de Transports Canada. Les portes et les corridors de cette stratégie pourraient être intégrés à un réseau commercial rationnel avec les États-Unis, lequel comprendrait les corridors hautement prioritaires et les corridors de l'avenir auxquels le département des Transports a accordé du financement. L'avant-projet pourrait également inclure des projets précis, comme le perfectionnement de l'approche définie actuellement pour l'achat d'Elgin, Joliet and Eastern Railway.

- b. Confirmer l'efficacité de la conception générale en travaillant de concert avec les parties intéressées du Canada et des États-Unis.

Transports Canada devrait collaborer avec diverses organisations du secteur privé et à but non lucratif qui peuvent approuver l'approche et les priorités de la conception générale. Deux organisations importantes parmi celles-ci sont la Coalition for America's Gateways and Trade Corridors (CAGTC) et la Canadian/American Border Trade Alliance (Can/Am BTA). Une collaboration avec ces deux importantes organisations serait bénéfique parce qu'elles travaillent de près avec les gouvernements canadiens et américains et qu'elles se complètent, en ce sens que la CAGTC concentre largement ses activités auprès des membres du gouvernement, et la Can/Am BTA, auprès du secteur privé. Transports Canada devrait également songer à collaborer, dès le début, avec la Regional Plan Association (RPA), dont le siège est situé à New York. Cette association travaille actuellement au projet « America 2050 », dans le cadre duquel les régions économiques transfrontalières et les corridors commerciaux constituent un enjeu important pour les États-Unis. Par ailleurs, Transports Canada devrait collaborer avec d'autres organisations à mesure que le projet avance.

- c. Rédiger et déposer un document de travail sur une proposition préliminaire visant un réseau de corridor transcontinental plus élaboré.

L'avant-projet de conception générale approuvé pour un réseau de corridors commerciaux devrait servir de base à un document de travail pour un réseau plus élaboré. Voici les étapes à suivre :

- mettre au point les principes de conception du réseau;
- déterminer et étudier les corridors potentiels et leurs portes d'entrée;
- analyser ces corridors et portes en vue de déterminer ceux qui présentent le meilleur rapport avantages-coûts pour le Canada et les É.-U.;

- 
- intégrer les portes et corridors choisis dans un réseau transcontinental de portes et de corridors prioritaires.

Après l'achèvement du document de travail, Transports Canada et le gouvernement américain devraient collaborer en vue de s'entendre sur la conception d'un réseau commun qui améliorera l'efficacité des passages ferroviaires et routiers transfrontaliers entre les deux pays et des corridors interurbains nécessaires au transport ferroviaire et routier des marchandises. En second lieu, il faudrait étudier les obstacles à éliminer des réseaux ferroviaires américains et mexicains, que ces obstacles proviennent des compagnies de chemin de fer ou des politiques et procédures gouvernementales qui nuisent à l'efficacité du transport ferroviaire.

### **3. Travailler conjointement avec la Can/Am BTA et la CAGTC.**

Transports Canada participe déjà aux activités de la Can/Am BTA et de la CAGTC, mais le Ministère devrait s'efforcer de travailler conjointement avec ces deux organisations. La CAGTC concentre ses activités sur les politiques et les programmes gouvernementaux visant les infrastructures. La Can/Am BTA, quant à elle, compte dans ses rangs beaucoup de membres provenant de grandes organisations transfrontalières industrielles et commerciales. Elle s'emploie principalement à réduire l'incidence des mesures de sécurité sur l'efficacité et le coût du transport transfrontalier des marchandises et des voyageurs. Le « resserrement des frontières » entre le Canada et les États-Unis est au cœur des préoccupations de la Can/Am BTA. L'objectif de cet effort de collaboration n'est pas de faire double emploi avec la participation de Transports Canada auprès de ces organisations, mais bien de tirer parti de la complémentarité des activités qu'elles ont à offrir en vue d'accroître l'influence du Ministère sur le Congrès américain, sur l'organe exécutif et sur les gouverneurs et les corps législatifs des États cruciaux.

### **4. Gagner de l'influence et accroître ses connaissances en travaillant de pair avec les intervenants du milieu universitaire et des organisations sans but lucratif**

Transports Canada devrait, par ailleurs, collaborer aux efforts de planification, d'élaboration des politiques et de recherche déployés par les organisations sans but lucratif et la collectivité de l'enseignement en vue d'accroître ses connaissances stratégiques sur les questions frontalières canado-américaines. En plus de collaborer avec la CAGTC, la Can/Am BTA et la RPA, Transports Canada pourraient profiter des possibilités offertes par les deux organisations suivantes :

- Le Bipartisan Policy Centre, fondé en 2007, a mis de l'avant un programme de transport intitulé le National Transportation Policy Project. L'objectif du projet vise à présenter au Congrès, en 2009, des recommandations détaillées pour la réforme du programme de transport de surface. Les discussions

---

réfléchies et les activités de cette organisation constituent une source riche d'idées nouvelles en matière d'élaboration des politiques de transport. Le Bipartisan Policy Centre a été fondé par quatre anciens leaders de la majorité du Sénat américain, qui croyaient en la nécessité d'ouvrir une nouvelle ère de coopération bipartite pour aborder de front les grands enjeux en vue de préparer les États-Unis pour l'avenir.

- Le Northern Border University Research Consortium, composé de six universités canadiennes et de six universités américaines, a son siège au Border Policy Research Institute de la Western Washington University, à Bellingham, dans l'État de Washington. En travaillant avec les universités canadiennes et américaines jumelées, Transports Canada pourrait bénéficier de leur capacité de recherche pour se renseigner sur tous les aspects des activités transfrontalières qui ont une incidence sur le transport, le commerce et le développement économique.

#### **5. Établir une approche systématique de maintien du dialogue sur l'infrastructure commerciale entre les provinces et les États**

Le gouvernement du Canada et les provinces devraient renforcer leurs relations avec les États et les groupes d'intérêt locaux du côté américain des principaux postes frontaliers, et profiter de ces relations pour élaborer et mettre en œuvre des solutions. Les États, surtout leur gouverneur et leurs principaux leaders législatifs, peuvent être d'une précieuse aide, à Washington, D.C., pour aider à régler des problèmes, soit en plaidant auprès d'une agence fédérale ou encore en obtenant des fonds fédéraux. Les États du Michigan et de Washington entretiennent déjà de bonnes relations avec leurs provinces voisines, ce qui pourrait profiter au gouvernement fédéral canadien.

#### **6. Établir un système de surveillance des chaînes d'approvisionnement qui servent l'Amérique du Nord**

Transports Canada aurait avantage à établir un système de surveillance des chaînes d'approvisionnement qui suivrait les activités de transport pour déceler les premiers signes de changement dans les chaînes d'approvisionnement et cerner toute entrave à la compétitivité. Tous les ports en Amérique du Nord et tous les postes frontaliers américano-canadiens et américano-mexicains devraient faire l'objet de la surveillance.

#### **7. Faire mieux connaître aux Américains les avantages que présente l'ALENA pour le Canada, le Mexique et les É.-U**

Pour pallier la déformation du discours politique américain actuel, quant aux effets néfastes du libre-échange, le gouvernement canadien devrait, après l'élection présidentielle de 2008, collaborer avec les groupes favorables aux échanges en vue de renseigner le public américain sur les avantages que présente l'ALENA, la

---

libéralisation de l'immigration et les économies transfrontalières canado-américaines. Il n'est pas question ici de faire campagne dans les rassemblements d'universitaires ou dans les clubs, mais il s'agit plutôt de mener une campagne médiatique bien orchestrée, où des Américains s'adressent à des Américains pour dire comment l'ALENA profite à tous.

La campagne devrait être axée sur les avantages qu'offre l'ALENA en ce qui a trait à l'augmentation des exportations américaines à destination du Canada, au nombre d'emplois liés aux activités transfrontalières et à l'importance de ces emplois. L'information répandue devrait également être concentrée sur les effets négatifs économiques et sociaux des obstacles à la circulation internationale des marchandises et des gens.

La campagne ne devrait pas être menée que par des Canadiens, mais par une coalition d'intérêts canadiens et américains, dont ceux des secteurs de la fabrication, de l'agriculture et des ressources naturelles. De cette façon, il sera facile à démontrer, entre autres choses, que le Canada est le premier fournisseur d'énergie des États-Unis. Il est de la plus haute importance de remettre les pendules à l'heure et de défendre vigoureusement les avantages offerts par l'ALENA.

---

## RÉFÉRENCES PRINCIPALES

### LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES DANS LE CADRE DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

#### GOUVERNEMENTS D'ÉTAT

Californie – John Hummer, sous-secrétaire, Goods Movement, Business, Transportation and Housing Agency

Kansas – Dean Carlson, ancien secrétaire aux Transports du Kansas, ancien président de l'American Association of State Highway and Transportation Officials

#### Texas

North Texas Tollroad Authority – Allan Rutter, ancien directeur

North America's SuperCorridor Coalition, Inc. (NASCO) – Tiffany Melvin, directrice exécutive

#### ORGANISMES FÉDÉRAUX DES ÉTATS-UNIS

##### Département des Transports des États-Unis

Joe Boardman, administrateur, Federal Railroad Administration

Christina Casgar, personnel du fret, Cabinet du secrétaire aux Transports

David Decarme, Bureau de la politique

Tyler Duvall, secrétaire adjoint, Politique des transports

Jacob Falk, Federal Transit Administration

Jill Hochman, Federal Highway Administration

Jeff Shane, ancien sous-secrétaire à la Politique

Mark Yachmetz, administrateur associé, Federal Railroad Administration

##### National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission (NTPRSC)

Jack Shenendorf, vice-président

Paul Weyrich, commissaire

##### National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission

Craig Lentzsch, commissaire

#### ASSOCIATIONS COMMERCIALES ET COALITIONS D'INTÉRÊT

American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO) – Jack Basso, directeur du Développement

Association of American Railroads (AAR) – Nancy Wilson, vice-présidente de la Sécurité

---

Canadian/American Border Trade Alliance – Bob Frazier, président du conseil d'administration; Jim Phillips, président

Coalition of America's Gateways and Trade Corridors (CAGTC) – Mortimer L. Downey, président;  
Leslie Blakey, directrice exécutive; Adrienne Gregory, gestionnaire

National Association of Regional Councils (NARC) – Fred Abouselman, directeur exécutif adjoint; Megan Zadecky, directrice des Transports; Shannon Menard, directrice de la Politique

National Railroad Construction & Maintenance Association – Ray Chambers, président

#### **AUTRES**

Conseil des grains du Canada – Dennis Stephens, consultant

Memphis, Tennessee – Dexter Muller, premier vice-président, Chambre régionale de Memphis

Ports – Myron Rozumiak, administration portuaire Vancouver-Fraser (Développement du commerce, Chicago)

#### Chemins de fer

BNSF : Matt Rose, PDG; Peter Rickershauser, vice-président; Jim Titsworth, directeur

CN : Steve Serio, directeur du Transport intermodal, gare de Chicago

NS : James McClellan, ancien premier vice-président

Travailleurs des chemins de fer – James Brunkenhoefer, vice-président, Travailleurs unis des transports

Expéditeurs – Jim LaBounty, président, JCPenney Logistics

---

## **Autres documents du gouvernement des États-Unis**

U.S. Census Bureau. *Population Forecasts*, 2006.

U.S. Department of Transportation, *Refocus. Reform. Renew: A New Transportation Approach In America*, juillet 2008. Sur Internet : <http://www.fightgridlocknow.gov/>.

Documents de politique du département des Transports sur les sujets suivants :

Congestion

Fret

Tarifification routière

Congestion à la frontière

## **Rapports du Government Accountability Office**

Government Accountability Office. *National Policy and Strategies Can Help Improve Freight Mobility*, janvier 2008.

General Accounting Office. *U.S.-Mexico Border Issues*, 1990. Rapport n° GAO/NSIAD-99-190.

## **Congrès des États-Unis**

U.S. Congress. Joint Economic Committee. *Testimony of Daniel Yergin*. Témoignage de Daniel Yergin et d'autres témoins devant le Joint Economic Committee : [http://jec.senate.gov/index.cfm?FuseAction=Hearings.HearingsCalendar&ContentRecord\\_id=bbb263f-df33-1ce5-d113-dff1a3624a92&Region\\_id=&Issue\\_id.](http://jec.senate.gov/index.cfm?FuseAction=Hearings.HearingsCalendar&ContentRecord_id=bbb263f-df33-1ce5-d113-dff1a3624a92&Region_id=&Issue_id.)

## **Commissions fédérales indépendantes**

National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission

National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission

## **Autres importants rapports et documents de politique**

Rapport Eddington

Rapport de la CAGTC sur le financement de l'infrastructure du fret

Rapport de l'ITI sur le financement de l'infrastructure du fret

---

## **Livres, documents et rapports**

Cambridge Systematics. *An Initial Assessment of Freight Bottlenecks on Highways*, octobre 2005.

Chambre de commerce du Canada et U.S. Chamber of Commerce. *À la recherche d'un équilibre : réduire les coûts de la frontière tout en renforçant la sécurité*, février 2008.

Rodrigue, Jean-Paul, C. Comtois et B. Slack. *The Geography of Transport Systems*, London, Routledge, 2006, 296 pages. ISBN 0-4153-5440-4.

Rodrigue, J-P, et M. Browne. « International Maritime Freight Movements », dans R.D. Knowles, J. Shaw et I. Docherty (dir.), *Transport Geographies: Mobilities, Flows and Spaces*, London, Blackwell, 2008, p. 156-178. ISBN 9781405153232.

## **Articles**

Aepfel, Timothy. « Stung by Soaring Transport Coasts, Factories Bring Jobs Home Again », *The Wall Street Journal*, 13 juin 2008, p. A1, 9.

FN Arena News. *Deutsche Makes A Secular Shift in Oil Price Forecasts*, 20 juillet 2007. En ligne : [http://www.sharecafe.com.au/fnarena\\_news.asp?a=AV&ai=5274](http://www.sharecafe.com.au/fnarena_news.asp?a=AV&ai=5274).

Ip, Greg. « Soros, the Man Who Cries Wolf, Now is Warning a 'Superbubble' », *The Wall Street Journal*, 21 juin 2008, p. B1.

Layton, Lyndsey, et S. Hsu Spencer. « Letting the Market Drive Transportation, Bush Officials Criticized for Privatization », *The Washington Post*, 17 mars 2008.

Machalaba, Dan. « », *Wall Street Journal*, 13 février 2008.

Mufson, Steven. « Crude Analysis: Goldman's Spot-On Forecasts Prompt Questions », *The Washington Post*, 27 mai 2008, p. D1.

## **Organisations internationales**

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. *Rapport sur le commerce 2007*.

## **Sites Web**

Democratic Leadership Council. En ligne :

[http://www.dlc.org/ndol\\_sub.cfm?kaid=86&subid=194](http://www.dlc.org/ndol_sub.cfm?kaid=86&subid=194). Voir également le site Web de

Talking Union : <http://talkingunion.wordpress.com/2008/06/23/trade-bill-introduced-landmark-legislation-to-revamp-trade-policy/>.

---

## **Transport maritime**

American Association of Port Authorities. *North American Container Gateway Port Traffic Profile*, 2006.

\_\_\_\_\_. *Major U.S. Container Ports (million TEU, 2007)*.

American President Lines. *Comparison of Port Capacity in 2010 to Demand in 2004 and 2010*, 2006.

\_\_\_\_\_. *Major U.S. Gateway Container Traffic Growth Trends, 2000-2007*, 2007.

Cambridge Systematics. *2020 Container Trade Traffic Growth Outlook*, 2007.

Drewry Shipping Consultants. *World Container Traffic – 1950-2015*, 2004.

Actes de l'East Coast Maritime Conference, septembre 2007.

Global Insight. *Economic Impact of Trade in Response to the Panama Canal Expansion*, 2007.

Shipping Statistics Yearbook. *World Seaborne Trade – Dry Cargoes*, 2007.

## **Mexique**

Government of Mexico. *National Infrastructure Program 2007-2012*, juillet 2007. En ligne : [www.infraestructura.gob.mx](http://www.infraestructura.gob.mx).

« Mexico at the Brink », *New York Times*, éditorial du 4 juin 2008.

« Mexico moves on infrastructure », *e-Cargonews Asia*, 20 août 2007. En ligne : [www.cargonewssia.com/secured/article.aspx?article=13794](http://www.cargonewssia.com/secured/article.aspx?article=13794).

Swedback, Gary. « A Work in Progress », *Site Selection Online*, mai 2008. Entrevue avec le président de NAI Mexico et Peter Linneman, économiste en chef chez NAI Global. En ligne : <http://www.siteselection.com/features/2008/may/mexicoBorder/#top>.

## **Stratégie nationale de réduction de la congestion**

[1] *A National Strategy to Reduce Congestion on America's Transportation Network*. En ligne : <http://isddc.dot.gov/OLPFiles/OST/012988.pdf>.

[2] Discours de M. Mineta devant la National Retail Foundation, le 16 mai 2006. En ligne : <http://www.dot.gov/affaires/minetasp051606.htm>.

---

[3] Urban Partnership Agreements. En ligne : <http://www.upa.dot.gov/>. Environ 850 millions de dollar du fonds discrétionnaire du département des Transports ont été accordés à cinq administrations. Les administrations choisies (régions géographiques) sont a) Minneapolis-St. Paul, b) Miami, c) King County, Seattle, d) San Francisco, e) la ville de New York.

[4] *Improving Operational Performance*. Plan stratégique du département des Transports des États-Unis, 2006. En ligne : <http://www.dot.gov/stratplan2011/index.htm>.

[5] Corridors of the Future. En ligne : <http://www.fightgridlocknow.gov/docs/corridorsfactsheets.htm>.

*Provide Transportation Congestion Relief at the Border*

Le 30 mai 2008, la Federal Highway Administration a publié un avis dans le Federal Register (<http://edocket.access.gpo.gov/2008/E8-12055.htm>).

[6] U.S. Department of Transportation. *Draft Framework for a National Freight Policy*, 2006. En ligne : <http://ops.fhwa.dot.gov/speeches/mdfrtsum07/mdfrtsum07.ppt>.

[7] U.S. Department of Transportation. *Speeches on Congestion Pricing*, 2007. En ligne : <http://ops.fhwa.dot.gov/speeches/mdfrtsum07/mdfrtsum07.ppt>.

[8] <http://yosemite.epa.gov/opa/admpress.nsf/0/475627A78C301F6685357272007093DC?OpenDocument>.

[9] U.S. Department of Transportation. *What U.S. DOT Brings To Its Collaborators in Southern California*, En ligne : <http://www.fightgridlocknow.gov/docs/socalfreightpres.pdf>.

[10] U.S. Department of Transportation. *Federal Highway Administration. Border Crossing Programs and Planning*. En ligne : <http://aapa.files.cms-plus.com/SeminarPresentations/Shane.pdf>.



## DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE COMMERCIALE MONDIALE ET SON INCIDENCE SUR LES COURANTS COMMERCIAUX ET LE TRANSPORT

PETER D. WHITNEY

La politique commerciale est depuis longtemps le moteur de l'extraordinaire croissance du commerce international, qui a entraîné les problèmes de transport liés aux échanges auxquels se heurtent l'Amérique du Nord et particulièrement les États-Unis ces dernières années. Pour comprendre cette dynamique, et par conséquent les perspectives de croissance continue des courants commerciaux en Amérique du Nord, il faut faire l'examen des questions essentielles et de l'évolution de la politique commerciale américaine et de son cadre.

### LA POLITIQUE COMMERCIALE, LE MOTEUR DE LA CROISSANCE DU COMMERCE ET DU PIB

De 1947, lorsque 23 pays se sont rassemblés pour ratifier l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en vue de réduire les obstacles au commerce, jusqu'en 1994, quand 129 pays ont d'un commun accord aplani une multitude d'obstacles, la valeur du commerce mondial marqué par la libéralisation des échanges est montée en flèche, passant de 8 milliards de dollars à près de 7 billions de dollars par année. Ces calculs tiennent compte du commerce des marchandises et des services.

En 2007, la valeur totale du commerce mondial des marchandises qui nécessitent un transport lourd était d'environ 13 billions de dollars. Cette croissance phénoménale du commerce international a été stimulée par la libéralisation constante des échanges attribuable à huit négociations commerciales multilatérales, à des centaines d'accords de libre-échange (ALE) bilatéraux ou régionaux, à des ententes qui favorisent l'ouverture des marchés, dont les unions douanières, à des ententes-cadres sur le commerce et l'investissement (ECCI) et à des accords bilatéraux visant un type ou des groupes de produits ou services. Certains sont d'avis que la croissance du commerce s'aligne sur la croissance du PIB mondial. La croissance du PIB mondial suit la croissance commerciale, mais la recherche et l'analyse effectuées dans le cadre de ce rapport démontrent clairement que la croissance des échanges commerciaux est le meilleur indicateur de la croissance économique mondiale, dont elle est le principal moteur<sup>1</sup>. Cette causalité peut également aller dans le sens inverse parce qu'une

---

<sup>1</sup> Par exemple, un examen des données de la Banque mondiale et du FMI sur le commerce mondial et la croissance économique révèle que de 1953 à 1963, les échanges commerciaux ont augmenté de 6 % par année et le revenu ne s'est accru que de 4 à 4,5 %. Au cours de cette période, un maximum de 38 pays avait ratifié le GATT, lequel était axé sur la réduction des tarifs douaniers. Au cours des dix années suivantes, le nombre de pays prenant part aux

---

croissance économique accrue, facilitée par des réformes des politiques fiscales et monétaires, la modernisation du système financier et la primauté du droit, peut encourager la croissance commerciale. Cependant, si ce n'était de la libéralisation des échanges commerciaux – la réduction des tarifs douaniers, des contingents, des permis, des subventions, des directives administratives et des obstacles aux ports et postes frontaliers –, la croissance géométrique de la spécialisation intra-sectorielle, intra-entreprise, et du stockage juste-à-temps que nous connaissons aujourd'hui ne serait pas possible.

La libéralisation a rendu les É.-U. de plus en plus dépendants du commerce. En 1959, les importations et les exportations représentaient 8,9 % du PIB américain. À mesure que le nombre de pays prenant part aux cycles de négociations du GATT passait de 13 à 62 et que la réduction graduelle des tarifs douaniers était le principal objet de la libéralisation des échanges, cette proportion a crû lentement pour s'établir à 13,5 % en 1973. En 1979, le Tokyo Round comptait 102 pays et visait une libéralisation plus étendue. En raison du deuxième choc du pétrole et de la récession du début des années 1980, la croissance commerciale a connu un ralentissement. Par la suite, la réduction des obstacles a permis une remontée de la croissance commerciale. En 1993, la proportion des importations et des exportations a atteint 21 % du PIB. En 1994, au terme du Cycle d'Uruguay, auquel participaient 123 pays et qui comportait de nombreux nouveaux secteurs, de nouveaux domaines de libéralisation et un mécanisme efficace de règlement des différends, les obstacles au commerce ont été réduits comme il était prévu au titre des échéanciers de l'accord. En 2006, le commerce représentait plus de 28 % du PIB.

## **LA PRESSION QU'EXERCE LA CROISSANCE COMMERCIALE SUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT**

Si les échanges commerciaux continuent d'augmenter à ce rythme, il deviendra encore plus urgent de s'attaquer aux embouteillages et aux points de retard. Selon les données fournies par Global Insight, la valeur du commerce international des marchandises est passée de 1,85 billion de dollars, en 1980, à 12,9 billions de dollars, en 2007, soit une augmentation moyenne annuelle de 7,7 % (moyenne arithmétique) ou un taux de croissance annuel composé de 7,5 %. Les résultats obtenus au moyen de tous les modes de calcul utilisés étaient très près du taux de croissance annuel composé, c'est donc ce dernier qui sera désormais employé dans le présent rapport.

---

négociations a atteint 62, puis 102 lors du Tokyo Round. Les ententes comprenaient d'autres réductions des tarifs douaniers et des obstacles au commerce. Au cours de cette période, les échanges commerciaux ont augmenté d'un peu plus de 9 % par année, tandis que le revenu n'a connu qu'une augmentation de 5 à 5,5 %. Depuis le premier cycle en 1947 jusqu'au Tokyo Round, le tarif douanier moyen aux États-Unis est passé d'environ 40 à 4 %.

---

Quel est le lien entre la valeur et le volume? Les données fournies par Global Insight contiennent également des renseignements sur le volume des marchandises (en tonnes), mais uniquement pour la période de 1995 à 2007. Pour cette période, c'est-à-dire d'après les taux de croissance annuels de 1996 à 2007, le taux de croissance annuel composé moyen du commerce des marchandises était de 8,25 %, et la croissance annuelle moyenne en tonnes était de 4,4 %. Au cours de cette période, qui suit l'achèvement, en 1994, du Cycle d'Uruguay en 1994 et la ratification, en 1993, de l'ALENA, l'accord de libre-échange le plus élaboré, le taux de croissance annuel composé de la valeur des échanges commerciaux était de 8,25 %. De 1980 à 1994, cette même valeur n'était que de 6 %.

De 1996 à 2007, la croissance de la valeur des échanges commerciaux dépassait légèrement le double de la croissance du volume (en tonnes) des marchandises. Ce rapport semble être logique puisque les produits deviennent de plus en plus compacts à mesure qu'ils intègrent de nouvelles technologies.

Le tableau suivant présente un aperçu de la valeur nominale et du volume en tonnes des livraisons de 1995 à 2007<sup>2</sup>.

	Dans le monde		Du monde vers les É.-U.		Des É.-U. vers le monde	
	Valeur nom.	Tonnes	Valeur nom.	Tonnes	Valeur nom.	Tonnes
1995 (milliards \$)	4 996	5 887	743	761	582	527
2007 (milliards \$)	12 935	9 889	2 024	1 185	1 145	522
Taux de croissance annuel composé	8,25%	4,42%	8,71%	3,77%	5,79%	-0,07%

Les données relatives aux États-Unis sont très différentes de celles du monde entier. Le coût de production relativement élevé aux É.-U. et la croissance rapide de la productivité américaine pour cette période expliquent la valeur nominale plus élevée par tonne de produits livrés.

Nous avons comparé ces résultats à ceux obtenus au moyen de calculs similaires pour le commerce entre les É.-U. et l'Extrême-Orient (Japon, Corée, Chine, Taïwan, Vietnam, Philippines, Malaisie, Singapour, Thaïlande et Indonésie).

	É. U. vers l'Extrême-Orient		Extrême-Orient vers les É.-U.	
	Valeur nom.	Tonnes	Valeur nom.	Tonnes
1995 (milliards \$)	174	176	296	53
2007 (milliards \$)	274	145	725	140
Taux de croissance annuel composé	3,82%	-1,61%	7,76%	8,44%

Quel est le lien entre les livraisons en EVP et le tonnage? Afin d'étudier cette relation, nous avons procédé à une analyse du commerce entre les É.-U. et la Chine, lequel a

<sup>2</sup> Les données brutes ont été fournies par le World Trade Service de Global Insight; les calculs et le tableau ont été fournis par Peter Whitney.

connu une croissance sans précédent qui exerce une pression considérable sur les infrastructures de transport. En date de février 2008, les dernières données disponibles étaient celles de 2006. Comme le tableau<sup>3</sup> suivant l'illustre, la variation en glissement annuel (GA) des livraisons en EVP de la Chine vers les É.-U. est alignée de près sur la variation en glissement annuel des livraisons en tonnes de la Chine vers les É.-U.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EVP (millions)	1,84	2,14	2,52	3,41	3,90	4,81	5,66	7,35	9,11	10,27
<b>% variation du GA</b>		<b>1,16</b>	<b>1,18</b>	<b>1,36</b>	<b>1,14</b>	<b>1,24</b>	<b>1,17</b>	<b>1,30</b>	<b>1,24</b>	<b>1,13</b>
Tonnes (milliards)	12,36	14,15	16,68	22,21	25,64	31,06	37,53	48,03	59,90	68,83
<b>% variation du GA</b>		<b>1,14</b>	<b>1,18</b>	<b>1,33</b>	<b>1,15</b>	<b>1,21</b>	<b>1,21</b>	<b>1,28</b>	<b>1,25</b>	<b>1,15</b>

Les données sur le commerce du monde entier et de l'Extrême-Orient avec les É.-U indiquent que la valeur et le volume en tonnes des livraisons se sont accrus plus rapidement de 1995 à 2007, soit après le Cycle d'Uruguay et la ratification de l'ALENA, que de 1980 à 1994. Pour estimer la hausse exacte des échanges commerciaux attribuable à ces accords de libre-échange, il faudrait tenir compte des variations de la valeur des devises et du calendrier d'application des milliers de mesures distinctes de réduction des obstacles au commerce. Beaucoup de ces réductions entrent en vigueur graduellement ou seulement après 5, 10 ou 15 ans, et certaines sont par ailleurs assujetties à des conditions.

Cette stimulation du commerce semble être cumulative. À mesure que disparaissent les obstacles au commerce, les entreprises découvrent de nouveaux moyens de réaliser des gains en efficacité. Le commerce intra-sectoriel et intra-entreprise représente une part croissante des échanges commerciaux. Par exemple, on estime que de deux tiers à trois quarts de tous les échanges commerciaux réalisés dans le cadre de l'ALENA sont intra-sectoriels.

En ce qui concerne l'ALENA, le tableau suivant (gauche) présente des données sur le commerce, recueillies par le département du Commerce des États-Unis, entre les trois signataires avant (1993) et après (2006) l'entrée en vigueur de l'Accord. Le tableau de droite, fourni par le représentant américain au Commerce en 2007, illustre la croissance du commerce entre les É.-U. et tous les pays avec lesquelles ils ont signé un ALE, depuis l'entrée en vigueur des accords.

<sup>3</sup> U.S. Maritime Administration, [en ligne], H[http://www.marad.dot.gov/MARAD\\_statistics/index.html](http://www.marad.dot.gov/MARAD_statistics/index.html)H (page consultée le 18 février 2008). Les calculs et les tableaux ont été réalisés par Peter Whitney.

Accord de libre-échange nord-américain Exportations de marchandises, 1993 et 2006 (milliards \$)				
Origine	Destination	1993	2006	Hausse en %
É.-U.	Canada	100	231	61
	Mexique	42	134	222
Canada	É.-U.	111	302	172
	Mexique	1	4	503
Mexique	É.-U.	40	198	397
	Canada	3	14	386
Total - intra-ALENA		297	883	198
É.-U. vers le Canada et le Mexique		142	365	157
É.-U. vers le reste du monde		323	672	108

Pays	Hausse en %	Entrée en vigueur
Israël	325	1985
Canada	222	1989
Mexique	395	1994
Jordanie	92	2001
Chili	150	2004
Singapour	49	2004
Australie	25	2005
Maroc	67	2005
Amérique centrale et République dominicaine	18	2006
Bahreïn	35	2006

## L'ÉLECTION DE 2008 ENTRAÎNERA-T-ELLE UN VIRAGE DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE AMÉRICAINE?

Les élections au Congrès de 2006 et l'élection présidentielle de 2008 provoqueront-elles un virage dans l'approche du plus grand acteur commercial du monde? Depuis 2006, les démocrates, autrefois ardents défenseurs du libre-échange et maintenant principaux opposants, ont bloqué diverses tentatives faites par le président républicain pour ouvrir les marchés. Ils ont laissé expirer en mai 2007 la *Trade Promotion Authority* (TPA), la loi permettant de conclure de nouveaux accords commerciaux, et n'ont approuvé qu'un seul des quatre ALE conclus avant cette date, soit celui avec le Pérou. Les leaders du Congrès majoritairement démocrate n'ont pas encore fait avancer les dossiers des trois autres accords, soit ceux avec la Corée, la Colombie et le Panama, malgré les grands efforts du président Bush, qui a même envoyé une délégation du Congrès en Colombie.

Plus important encore, la question est de savoir si les Américains éliront un président qui mettra la libéralisation du commerce en veilleuse et qui demandera des modifications aux accords déjà en place, ce qui ferait régresser la libéralisation, ou s'ils éliront un président qui poursuivra les efforts de libéralisation du commerce.

Voici un aperçu des principales déclarations prononcées par les candidats probables à l'élection présidentielle, en date de la mi-février, les sénateurs Obama (démocrate) et McCain (républicain).

---

## **Sénateur Barack Obama**

En août 2007, le sénateur Barack Obama, le candidat probable du Parti démocrate à l'élection de 2008, a affirmé : [TRADUCTION] « La mondialisation est ici. Nous devrions faire des affaires avec le monde entier. Nous ne voulons pas rester immobiles alors que le reste du monde s'efforce à prendre les mesures nécessaires pour accroître les échanges commerciaux »<sup>4</sup>. Il a toutefois ajouté à son commentaire cette importante mise en garde : « Je ne signerai pas un autre accord commercial, à moins qu'il n'offre une protection aux travailleurs américains. »

Lorsque John Edwards se retira de la course présidentielle à la fin janvier 2008, le sénateur Obama et la sénatrice Clinton – toujours dans la course à l'époque – souhaitaient tous deux obtenir l'appui d'Edwards et de ses partisans. De tous les candidats, c'était Edwards qui avait fait les déclarations défavorables au libre-échange et aux entreprises les plus marquées. Dans un discours, prononcé le 13 février, que l'on qualifiait d'énoncé majeur sur la politique économique, le sénateur Obama dénonça les « millions » de pertes d'emplois attribuables aux accords commerciaux. Selon le principal éditorial du *Washington Post*, il [TRADUCTION] « semblait tracer une ligne directe entre la crise des hypothèques à risque et les décennies d'ententes commerciales comme l'ALENA ou l'entente avec la Chine »<sup>5</sup>.

On peut lire dans le Congressional Record que le sénateur Obama s'est opposé, dans la même semaine, à l'ALE avec la Corée. Il s'agissait d'une brusque volte-face. En effet, Obama s'était engagé à « renouveler la diplomatie américaine » et avait écrit, dans son exposé de position sur la politique asiatique publié en ligne, qu'il comptait [TRADUCTION] « entretenir des liens solides avec nos alliés comme le Japon, la Corée du Sud et l'Australie [et] s'efforcer de bâtir une infrastructure avec les pays de l'Extrême-Orient qui peuvent agir en faveur de la stabilité et de la prospérité ». M. Obama a fait cette déclaration quelques jours après avoir obtenu l'appui de James P. Hoffa, président de l'important syndicat des Teamsters, un opposant notoire du libre-échange<sup>6</sup>.

## **Sénateur John McCain**

Le sénateur John McCain, qui sera sûrement le candidat républicain pour l'élection présidentielle de 2008, appuie systématiquement le libre-échange depuis des années. Il a voté pour la ratification de tous les ALE et des autres ententes de libéralisation du commerce. De plus, il s'est prononcé à maintes reprises pour le libre-échange et pour les

---

<sup>4</sup> Brookings Institution, « Candidate Issue Index », [En ligne] [Hhttp://www.brookings.edu/papers/2008/0117\\_trade\\_brainard\\_Opp08.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2008/0117_trade_brainard_Opp08.aspx)H (page consultée le 17 janvier 2008)

<sup>5</sup> « Trading Down, on economics, Mr. Obama goes populist », *Washington Post*, 17 février 2008, p. B6.

<sup>6</sup> « Obama's Teamster 'Diplomacy' », *Wall Street Journal*, 21 février 2008, p. A16.

---

politiques qui favorisent l'ouverture des marchés. Alors même qu'il faisait campagne en Iowa, un État où l'agriculture est un enjeu majeur, il préconisait la réduction des subventions agricoles versées par le gouvernement de façon à encourager les autres pays à réduire les barrières et les obstacles au commerce.

Il a déjà affirmé que [TRADUCTION] « la mondialisation entraîne des possibilités, mais elle n'avantagera pas automatiquement chaque Américain » (octobre 2007), et que « nous devrions réformer nos programmes de formation professionnelle et d'éducation en vue de mieux aider les travailleurs déplacés à se trouver un emploi et à profiter du commerce et de l'innovation » (novembre 2007) <sup>7</sup>.

### **QUELLES SERAIENT LES CONSÉQUENCES DE L'ÉLECTION D'UN CANDIDAT DÉFAVORABLE AU LIBRE-ÉCHANGE?**

Les sondages d'opinion, dont certains sont exécutés objectivement et d'autres, fondés sur des questions tendancieuses, indiquent qu'une majorité d'Américains seraient opposés à une libéralisation accrue du commerce. Cette opposition au commerce est en partie attribuable aux médias, qui font du battage autour des fermetures d'usine lorsqu'elles sont censément causées par la libéralisation du commerce, mais qui présentent plus discrètement les nombreux bienfaits du libre-échange pour les entreprises établies, celles qui accroissent leurs activités ou celles qui sont créées grâce au commerce <sup>8</sup>. Des chercheurs issus de divers groupes de réflexion politiquement modérés, de droite comme de gauche, sont d'avis qu'au moins les deux tiers des pertes d'emplois dans le secteur manufacturier sont attribuables aux changements technologiques et non aux échanges <sup>9</sup>, et que pendant cette baisse à long terme, la production manufacturière, quant à elle, n'a pas cessé de croître <sup>10</sup>. Néanmoins, le point de vue propagé dans les grands titres des journaux et les bulletins de nouvelles est souvent adopté par une majorité du public.

### **Un président défavorable au libre-échange s'alignerait-il sur l'opinion publique?**

Sur plusieurs questions, ce serait sûrement le cas, mais les échanges feraient peut-être exception. Toutefois, si le sénateur Obama est élu, il est probable qu'il mette en suspens, pendant au moins un an ou deux, la signature de nouveaux accords commerciaux. Cependant, comme l'ont souligné en privé plusieurs consultants démocrates ainsi que

---

<sup>7</sup> Brookings Institution, *op cit.*

<sup>8</sup> Peter S. Goodman, « In N.C., A Second Industrial Revolution, Biotech Surge Shows Manufacturing Still Key to U.S. Economy », *Washington Post*, 3 septembre 2007, p. A01. Cet article porte principalement sur l'exportation des produits fabriqués.

<sup>9</sup> Voir un des derniers ouvrages publiés à ce sujet : Robert J. Lawrence, *Blue-Collar Blues: Is Trade to Blame for Rising U.S. Income Inequality?*, Peterson Institute for International Economics, janvier 2008, 89 pages.

<sup>10</sup> Voir un des derniers ouvrages publiés à ce sujet : Daniel Ikenson, *Thriving in a Global Economy, The Truth about U.S. Manufacturing and Trade*, CATO Institute, Trade Policy Analysis N° 35.

---

des proches des membres du Congrès démocrates et des conseillers des candidats, tout candidat démocrate élu à la présidence en 2008 voudra un jour ou l'autre obtenir l'autorité conférée par la TPA. La TPA est un outil précieux en matière de politique étrangère et serait fort utile si les autres pays continuent de négocier des accords de libéralisation des échanges qui excluent les É.-U. et qui désavantagent le pays sur le plan de la concurrence. Au cours des sept années pendant lesquelles le président Bill Clinton n'a pu faire adopter la TPA, puisque la majorité de son parti y était opposée, plus de 100 accords commerciaux excluant les É.-U. ont été ratifiés. Ces accords ont réduit les obstacles entre les signataires, mais ont maintenu en place des barrières élevées pour les É.-U.

Une percée dans les discussions commerciales multilatérales entre les principaux pays commerçants pourrait inciter le président à faire pression pour que les dispositions de la TPA soient incluses dans l'accord final. À l'heure actuelle, la TPA a expiré et, contre toute attente, les négociations de Doha ont été relancées. Selon un entretien avec la représentante américaine au Commerce, M<sup>me</sup> Schwab, et les commentaires de nombreux initiés, une partie de ce regain d'intérêt serait attribuable à la fin prochaine de l'administration Bush favorable au libre-échange et à la possibilité qu'un accord soit conclu avant cette échéance. Le cas échéant, un nouveau président démocrate aurait sûrement de la difficulté à convaincre 150 pays d'accepter de nouvelles dispositions sur l'emploi et l'environnement pour officialiser l'entente. Par ailleurs, la possibilité que les É.-U. soient laissés à l'écart pourrait inciter le président à faire pression pour l'adoption de la loi. Toutefois, à la mi-février 2008, les négociations de Doha semblaient en voie de s'éterniser en raison des nombreuses questions qui restent à résoudre, dont une qui intéresse particulièrement les expéditeurs, les courtiers en douane et les commerçants de tous les domaines, c.-à-d. la « facilitation des échanges », soit le terme employé pour la réduction des obstacles aux ports, dont les lourdeurs administratives, le manque de transparence et les questions relatives à la primauté du droit<sup>11</sup>.

### **Quelques démocrates influents sont favorables au libre-échange et pourraient jouer un rôle décisif**

Quoiqu'il n'y ait pas d'importants groupes favorables au libre-échange au sein du Parti démocrate, de grands leaders, notamment Charles Rangel, président du House Ways and Means Committee, ainsi que Max Baucus, président du Senate Finance Committee, sont favorables à l'expansion des échanges. Leurs comités jouent un rôle de premier plan en matière de lois commerciales, et les deux hommes cherchent à réaliser un compromis. Leurs négociations ont mené, en mai 2007, la conclusion d'une entente sur l'ajout, aux ALE, de « normes du travail fondamentales » et des normes

---

<sup>11</sup> Un aperçu des principales questions du Cycle de Doha est présenté aux pages 202 à 207 de la deuxième édition de *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy, Economics, Politics, Laws and Issue*, ouvrage rédigé par Stephen D. Cohen, Robert A. Blecker et Peter D. Whitney, publié par Westview Press en 2003.

---

environnementales, et sur l'affaiblissement de la portée des droits de propriété intellectuelle déjà présents dans les accords. Les signataires des quatre ALE actuellement en vigueur ont accepté, non sans réticence, de modifier les ALE pour y inclure ces dispositions. Ceci devait faciliter l'adoption des ALE, mais la sénatrice Clinton et d'autres ont soulevé des objections supplémentaires.

En janvier 2008, lors d'une réunion avec divers analystes commerciaux, le sénateur Baucus a affirmé qu'il ferait pression pour que l'on tienne un vote sur les autres ALE mis au point dans le cadre de la TPA du président Bush si jamais une version améliorée du programme Trade Adjustment Assistance (TAA) était entérinée en premier. Le programme TAA, qui fait partie des lois sur le commerce depuis les années soixante, prévoit temporairement une aide au revenu et à l'emploi pour ceux qui ont perdu leur travail en raison des échanges internationaux. Le programme n'a pas été aussi utile que prévu parce qu'il s'est avéré, entre autres, très difficile d'établir un lien direct entre la perte d'emploi et les échanges. Le Parti républicain, dont le président Bush et le sénateur McCain, et le Parti démocrate appuient tous deux une refonte du TAA, mais ils ont des divergences évidentes au sujet des modalités. Si les deux partis pouvaient s'entendre sur le TAA, cela favoriserait sûrement l'adoption des ALE, ce qui rendrait plus probable la conclusion de nouveaux accords commerciaux. Selon l'administration en place et les modalités du TAA, la loi modifiée pourrait donner lieu à un autre programme de prestations qui prendrait rapidement de l'ampleur.

## **LA RATIFICATION DE L'ALE ENTRE LES É.-U. ET LA CORÉE DU SUD EST D'UNE IMPORTANCE CAPITALE**

L'ALE entre les É.-U. et la Corée du Sud est le plus vaste accord du point de vue de la libéralisation des échanges et des effets potentiels sur le volume des échanges depuis l'ALENA. La Corée du Sud est le septième pays en importance quant aux partenaires commerciaux des États-Unis. L'accord serait le premier ALE des É.-U. conclu en Asie et il pourrait préparer le terrain à d'éventuelles négociations d'un ALE avec le Japon, une idée défendue par plusieurs. De la même manière, il laisserait entrevoir la participation possible des É.-U. à d'autres ALE avec des pays de l'Asie. Les négociations amorcées avec la Malaisie et la Thaïlande sont présentement suspendues en raison de divers facteurs politiques.

Plus important encore, un ALE avec la Corée du Sud ouvre la voie à l'élimination d'autres obstacles et à la réduction des subventions dans le cadre des échanges avec d'autres principaux pays commerçants de l'Asie. Il est de plus en plus question d'établir un ALE avec l'ANASE (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est). D'importants pays commerçants comme l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la

---

Thaïlande et le Vietnam sont membres de l'ANASE<sup>12</sup>. Les partenaires de l'ALENA (Canada, États-Unis, Mexique) ne sont pas membres de l'ANASE, mais font partie de l'APEC (Coopération économique Asie-Pacifique). Les grands chefs de file en matière de commerce entrevoient que l'ALE avec la Corée du Sud pourrait servir de tremplin à une initiative de libéralisation des échanges entre les membres de l'APEC. Les avantages que présentent ces accords avec l'Asie sont énormes, tant sur le plan du volume des échanges qu'en retombées économiques.

## ET LA CHINE?

En 2007, le déficit du commerce des biens et des services des É.-U. a diminué de 6,2 % pour s'établir à 712 milliards de dollars, une première baisse en six ans. Par ailleurs, le déficit commercial américain de 256 milliards de dollars avec la Chine constituait un nouveau record pour la sixième année consécutive. Selon plusieurs, les É.-U. pourraient accroître les pressions sur la Chine pour qu'elle réévalue sa monnaie plus rapidement.

Parallèlement, l'inflation a connu une augmentation constante en Chine, soit de 6 ou 7 % en 2007. L'inflation entraîne la hausse du prix des biens chinois et est économiquement équivalente à une réévaluation. Par ailleurs, fait peu compris ou mal saisi, la Chine a maintenu, depuis plusieurs années, un déficit commercial avec le reste du monde. Essentiellement, ses importations représentent, selon les estimations, la moitié de la valeur de ses exportations aux É.-U. Si les É.-U. tentent de forcer la Chine à réévaluer rapidement sa monnaie, la Chine pourrait procéder à des représailles sévères qui entraîneraient la chute du dollar. Certains exportateurs chinois pourraient également choisir de transférer dans un autre pays asiatique une part suffisante de leur production pour établir un autre pays d'origine duquel ils pourraient exporter vers les É.-U.

Selon nous, ce déficit s'estompera graduellement à mesure que la classe moyenne chinoise s'accroîtra, que le gouvernement communiste accordera davantage de libertés et qu'il créera un filet de sécurité sociale en réponse aux pressions exercées. Toutes ces mesures aideraient à faire grimper la proportion du PIB attribuable à la consommation, laquelle est extrêmement basse (40 %), à un niveau comparable à celle des pays industrialisés, soit de 65 à 70 %.

## QUE POUVONS-NOUS EN CONCLURE?

Depuis la fin des années cinquante, les États-Unis ont affiché une élasticité très élevée et peu commune de la demande d'importations par rapport au revenu. Autrement dit, lorsque l'économie américaine connaît un taux de croissance élevé, les importations et

---

<sup>12</sup> Brunéi Darussalam, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Singapour, Thaïlande, Vietnam

---

les échanges en général augmentent à un taux plus élevé que celui du PIB. Inversement, lorsque le PIB est en perte de vitesse, le taux de croissance des importations et des échanges en général décroît plus rapidement que celui du PIB

On pourrait s'attendre à ce qu'une récession entraîne un fléchissement des échanges commerciaux et une diminution de la pression sur les infrastructures. Il est encore trop tôt pour dire si nous sommes présentement en récession ou si elle se dessine à l'horizon. Les indicateurs économiques sont très clairs à ce sujet. Beaucoup d'analystes qui ne sont pas au pouvoir sont du même avis, et estiment à 50 % le risque qu'une récession s'installe. Presque tous s'attendent à une croissance moins rapide en 2008 et peut-être en 2009. Par ailleurs, la majorité des observateurs s'entendent pour dire que si nous entrons en récession, elle ne sera pas sévère. En pleine récession, la mondialisation est une arme à deux tranchants. D'un côté, elle peut provoquer la faillite des banques et répandre la panique. De l'autre, la mondialisation et les gains d'efficacité notables ainsi que la baisse marquée de la pauvreté qu'elle a entraînés dans beaucoup de pays (p. ex. la Chine, l'Inde et d'autres pays qui ont libéralisé leurs échanges) vont sûrement favoriser la consommation et l'investissement, qui sont à la base même de la croissance économique.

La rhétorique actuelle des dirigeants du Parti démocrate et de son candidat à la présidence est très défavorable au libre-échange; elle déstabilise peut-être la libéralisation des échanges et ses effets, soit la croissance du volume des échanges et les pressions sur les infrastructures de transport nord-américaines. Cependant, l'attitude défavorable aux échanges a pu être surmontée dans le cas de l'ALE avec le Pérou puisqu'un grand nombre de démocrates ont voté pour sa ratification. Par ailleurs, des consultants et des conseillers commerciaux des démocrates, et beaucoup d'autres parties intéressées par les échanges, entrevoient certaines raisons pour lesquelles un président démocrate trouverait judicieux de faire adopter la TPA et de reprendre certaines négociations commerciales. Ces initiatives seraient sûrement accompagnées de nouvelles exigences en matière d'emploi et d'environnement qui pourraient empêcher les négociations d'aboutir.

La libéralisation des échanges et, surtout, les initiatives lancées par le secteur privé pour profiter des possibilités offertes par l'ouverture des marchés semblent indiquer que les courants commerciaux et la pression qu'ils exercent sur l'infrastructure du commerce vont se maintenir pour les cinq à dix prochaines années. La libéralisation se poursuivra dans les années à venir, même si elle est ralentie par des négociations qui s'enlisent. Cette libéralisation est attribuable aux échéanciers prévus par les accords multilatéraux de la plus haute importance conclus dans le cadre du GATT et de l'OMC et aux meilleurs processus de règlement des différends commerciaux dont les règles sont entrées en vigueur en 1994. Elle est aussi stimulée par les échéanciers établis dans le

---

cadre d'une série d'ALE et par d'autres mesures de libéralisation. Par ailleurs, de nombreux pays commencent à réaliser qu'il est dans leur intérêt d'apporter unilatéralement des améliorations de base aux douanes, à la réglementation et aux règlements. En dernier lieu, les entreprises de beaucoup de pays qui ont toujours favorisé le commerce intérieur découvrent les possibilités qu'offre la mondialisation. Les entrepreneurs doivent exporter et importer des biens et des services et, surtout, des intrants de toutes sortes pour demeurer compétitifs et assurer la réussite de leurs entreprises.

Seul un arrêt total des initiatives de libéralisation des échanges sur une période soutenue d'au moins cinq ans ou encore une longue et profonde récession pourrait changer les résultats de cette évaluation. Somme toute, les courants commerciaux et les pressions qu'ils exercent sur les infrastructures de transport vont probablement s'accroître en moyenne de 5 % ou plus par année, et ce, pendant encore plusieurs années.

**PRIVATISATION DES TRANSPORTS :  
LES FONCTIONNAIRES DE BUSH SONT CRITIQUÉS**

Lyndsey Layton et Spencer S. Hsu  
17 mars 2008  
*The Washington Post*

Tyler Duvall, décideur politique en chef au département des Transports, a mis un moment pour assimiler la nouvelle en provenance du Capitole, mais il a été renversé quand il en a réalisé la signification.

L'an dernier, le Congrès a décidé de ne pas dicter au Département la façon de dépenser ses fonds discrétionnaires. Il n'y avait ni fonds réservés, ni conditions, ni pressions exercées par les législateurs pour que l'argent soit affecté aux réseaux d'autobus ou à d'autres projets de transport en commun dans des centaines de collectivités à l'échelle des États-Unis.

Tyler Duvall et d'autres hauts fonctionnaires du Département se retrouvaient devant une somme de presque un milliard de dollars, et ils savaient exactement comment la dépenser.

Ils ont utilisé l'argent pour lancer à New York, San Francisco, Minneapolis, Miami et Seattle cinq projets expérimentaux très médiatisés intégrant la « tarification de la congestion », c'est-à-dire l'application de droits de péage supérieurs aux heures de circulation intense. L'idée consiste à décourager certains automobilistes d'utiliser leur véhicule aux heures de pointe en vue de réduire la circulation.

« C'est presque anti-américain que de se retrouver à poirotter, pris dans un embouteillage », a déclaré D.J. Gribbin, avocat général du Département et agent de liaison avec la Maison-Blanche, qui a travaillé aux projets en étroite collaboration avec Tyler Duvall.

Selon D.J. Gribbin, Tyler Duvall et Mary Peters, la secrétaire aux Transports, l'objectif est non seulement de combattre la congestion, mais aussi de transformer radicalement la façon traditionnelle de financer les projets de transport au pays. Ils croient que ce sont les droits de péage versés par les automobilistes, et non les recettes fiscales, qui devraient servir à la construction et à l'entretien des routes.

D.J. Gribbin, Tyler Duvall, Mary Peters et d'autres personnes nommées par voie politique ont passé la dernière partie des deux mandats du président Bush à travailler

---

dans les coulisses à la réduction du rôle que joue le gouvernement fédéral dans la construction des routes et le transport public. Ils ont également cherché à transformer les routes en biens qui pouvaient être vendus ou loués à des entreprises privées et utilisés par les automobilistes contre paiement. De l'avis de Tyler Duvall et de D.J. Gribbin, le fait d'accorder de la latitude au secteur privé et de laisser agir les forces du marché pourrait stimuler l'innovation et multiplier les choix offerts à la population, tout comme le démantèlement d'AT&T a transformé les télécommunications.

Cependant, leurs idées et leurs actions ont inquiété les défenseurs du transport en commun, l'industrie du camionnage, les États qui s'efforcent de mettre sur pied des projets de train et les membres du Congrès des deux parties.

« Ils ne voient pas plus loin que le bout de leur nez », a dit John L. Mica, représentant de la Floride et leader républicain du House Transportation and Infrastructure Committee (HTIC). « Tarifier le transport pour réduire la circulation est peut-être sensé du point de vue du marché, mais cette mesure ferait du tort à la population. Notre pays est fondé sur un certain sens de l'égalité. Les gens paient leurs impôts et sont représentés. On ne peut leur refuser un juste rendement », a-t-il déclaré.

Les critiques comme John Mica ne s'opposent pas à toute forme de tarification, mais ils soutiennent que la taxe sur l'essence du gouvernement fédéral, le mécanisme de financement traditionnel des routes et du transport en commun, qui n'a pas bougé depuis 1993, doit être augmentée de manière à ce que le Highway Trust Fund ne se retrouve pas à sec dans trois ans. Certains démocrates affirment que l'administration Bush cherche à épuiser les fonds afin d'obliger les États à brader leurs routes à la faveur d'entreprises privées, à imposer des droits de péage et à réserver le meilleur accès à ceux qui acceptent de payer pour se déplacer plus rapidement.

« Ils n'ont qu'un seul but, et c'est la privatisation », a déclaré Peter DeFazio, représentant démocrate de l'Oregon, président du sous-comité des routes et du transport en commun du HTIC. Peter DeFazio dit que la nation a établi il y a longtemps que les routes sont des biens publics. « On voudrait effacer 200 ans d'histoire, et revenir à l'époque du Boston Post Road » a-t-il ajouté.

Même si le prochain président renverse les politiques de l'administration Bush, celle-ci laissera en héritage de nouvelles routes à péage dans tout le pays, un nombre accru de routes publiques louées à des entreprises privées et des dizaines de projets de train de banlieue, de tramway et de métro au point mort, y compris la prolongation du métro jusqu'à l'aéroport international de Dulles, un projet de cinq milliards de dollars.

---

## Intérêt renouvelé pour les péages

En 2006, Tyler Duvall se rendait à une journée de réflexion organisée par son département quand il s'est trouvé coincé dans un bouchon de 25 milles sur la route inter-États 270. Au cours de la journée de réflexion, les fonctionnaires de l'administration Bush ont convenu de s'attaquer principalement au problème de la congestion pendant le reste de leur mandat.

Depuis les années 1990, le département des Transports dépensait environ 10 millions de dollars par année pour étudier les péages. Inspiré par les écrits de l'économiste et Prix Nobel William Vickrey, considéré comme le « père » de la tarification de la congestion, Tyler Duvall a décidé qu'il était temps d'intensifier le travail. D'après les résultats de certains sondages, la population était exaspérée par l'encombrement des voies de transport et prête à emprunter de nouvelles avenues.

« Nous nous sommes dit allons de l'avant et permettons à chaque État de mettre à l'essai la tarification de la congestion », a-t-il déclaré.

Lorsque les démocrates ont pris le contrôle du Congrès et dégarni la plupart des enveloppes réservées prévues au budget de l'année précédente, M<sup>me</sup> Peters a pris 850 millions de dollars qui auraient été envoyés à des centaines de municipalités et a affecté cette somme aux projets pilotes de partenariats urbains menés dans cinq villes, lesquelles se sont vu imposer la seule condition de mettre à l'essai la tarification de la congestion.

L'importance accordée aux routes à péage a inquiété l'industrie du transport en commun, qui soutient que le transport public est le meilleur moyen de réduire l'engorgement des routes dans les villes. Les chefs de file de l'industrie déclarent que le département des Transports multiplie les obstacles qui les empêchent de recevoir l'aide du gouvernement fédéral pour financer leurs coûteux projets de voie ferrée. Le nombre de nouveaux projets de train et d'autobus en voie d'obtenir des fonds du gouvernement fédéral a dégringolé, passant de 48 en 2001 à 17 en 2007, même si la clientèle du transport en commun a atteint l'an dernier son sommet des 50 dernières années et que la demande de nouveaux services monte en flèche.

William Millar, qui dirige l'American Public Transportation Association, indique qu'il a fixé trois rencontres avec Tyler Duvall en vue d'essayer d'influer sur la façon dont l'argent affecté aux partenariats urbains serait dépensé. Chacune de ces rencontres a été annulée. « Le transport en commun n'a tout simplement pas sa place », a déclaré William Millar.

Tyler Duvall, 35 ans, est un Washingtonien de quatrième génération qui a pour père un

---

avocat bien branché. Il travaillait pour Hogan & Hartson dans le domaine des fusions et acquisitions de sociétés et n'avait aucune expérience en matière de transport lorsqu'il s'est fait offrir une nomination politique au département des Transports en 2002. « C'est grâce à l'ami d'un ami d'un ami... », a dit Tyler Duvall.

Quatre ans plus tard, il définissait la politique nationale.

Grand et maigre, Tyler Duvall est un intellectuel remuant qui parle avec animation de théories tarifaires et qui envoie des courriels à ses collègues au beau milieu de la nuit pour leur faire part de ses idées vagabondes. Dans son bureau trône un buste de Dwight D. Eisenhower, le père du réseau inter-États. Il n'y a pas si longtemps, il lisait une édition bon marché du livre de Barry Goldwater, *The Conscience of a Conservative*, que lui avait prêtée M<sup>me</sup> Peters.

Les admirateurs de Tyler Duvall diront qu'il apprécie les bons débats politiques; ses détracteurs le traiteront d'idéologue incapable de faire des compromis. Tous reconnaissent l'influence de Tyler Duvall sur les grandes initiatives et prises de position du département des Transports.

« Tyler Duvall est un petit cerveau néoconservateur avec de grandes idées sur l'avenir des transports, qui passent toutes par la tarification. Il est brillant, jeune et plein d'énergie, mais il fait fausse route et a une étrange vision néoconservatrice des transports », a déclaré Peter DeFazio.

Peu après l'arrivée de Tyler Duvall au département des Transports à un poste de niveau C, soit le plus bas niveau des nominations politiques, M<sup>me</sup> Peters lui a demandé de passer une entrevue pour le poste d'avocat général de la Federal Highway Administration. C'est cependant un autre avocat, D.J. Gribbin, qui a été choisi.

Tyler Duvall et D.J. Gribbin sont rapidement devenus des alliés, mus par la même volonté d'appliquer la théorie du marché libre à la politique des transports.

D.J. Gribbin, 44 ans, a grandi dans l'entourage du Parti républicain. Son père a longtemps assisté le vice-président Cheney et a dirigé le bureau de Washington d'Halliburton. D.J. Gribbin a déjà travaillé comme lobbyiste pour la National Federation of Independent Business et comme directeur de campagne national pour la coalition chrétienne sous Ralph Reed. En 2005, il a passé six mois au Guatemala à faire du travail missionnaire avec sa femme et leurs sept enfants.

En homme prudent qui ne laisse rien sur son bureau à la fin de la journée, D.J. Gribbin a préparé sourdement un plan controversé du département des Transports : percevoir des droits auprès des compagnies aériennes qui atterrissent aux heures de pointe à un

---

aéroport achalandé, comme l'aéroport JFK de New York. Les compagnies aériennes ont l'intention de contester cette proposition.

« Il y a 30 ans, Milton Friedman a dit qu'il fallait faire payer les utilisateurs des routes, mais qu'on ne pouvait y parvenir parce qu'il était impossible d'installer un poste de péage à chaque coin de rue », a déclaré D.J. Gribbin, qui évoquait les propos de l'économiste conservateur, lauréat du prix Nobel. « Mais aujourd'hui, grâce aux transpondeurs et à la perception automatique, nous pouvons mettre en œuvre les recommandations de Friedman », a ajouté D.J. Gribbin.

Les villes qui ont reçu des subventions dans le cadre des partenariats urbains – New York, San Francisco, Minneapolis, Miami et Seattle –, sont représentées par des leaders démocrates et un républicain de premier plan. « Essentiellement, cinq régions urbaines ont été soudoyées », a déclaré John Mica, qui représente Miami. « J'ai obtenu la plus petite somme, probablement parce que c'est moi qui ai contesté le plus vivement. »

John Mica et d'autres législateurs ont freiné le programme cette année en veillant à ce qu'au plus 10 p. 100 de l'enveloppe ministérielle destinée aux autobus soit affectée aux partenariats urbains.

Cependant, les collectivités qui n'ont rien reçu l'année dernière ont été durement touchées. La ville de Dubuque, par exemple, qui n'a pas eu d'argent pour acheter de nouveaux autobus, a dû s'en remettre à des bénévoles comme Shorty Harris, qui conduit des passagers dans le Nord-Est de l'Iowa au volant de sa Chevrolet Cavalier 2002.

« J'avais peine à croire qu'ils pouvaient nous enlever l'argent et s'en tirer comme ça », a déploré Mark Munson, directeur de l'autorité régionale du transport en commun de Dubuque, souvent forcé de refuser des déplacements à des personnes âgées ou handicapées parce qu'il manque d'autobus et que les bénévoles ne suffisent pas à la tâche.

Tyler Duvall estime qu'il n'a rien à se reprocher. Selon lui, le traditionnel saupoudrage des fonds destinés aux transports à des fins électorales est un mauvais calcul. La preuve, dit-il, c'est que la congestion ne se résorbe pas, malgré les sommes accrues que le gouvernement injecte dans les transports.

Aucun des cinq projets de partenariat urbain n'a été mis en œuvre jusqu'à maintenant, mais plusieurs d'entre eux sont en butte à l'opposition locale. Si New York n'obtient pas l'approbation de la législature d'État et du conseil de ville avant la fin du mois, elle perdra l'argent. Tyler Duvall espère qu'au moins un des projets, celui de la route I-95 à Miami, sera mis en œuvre avant l'été et démontrera le bien-fondé de ses théories.

---

« Chaque jour, 250 000 personnes s'enlisent sur la route I-95 à Miami. Dans quatre mois, des milliers d'utilisateurs profiteront de déplacements plus rapides et de trajets dont la durée sera garantie », a déclaré Tyler Duvall.

### **Les routes et Wall Street**

En limitant le rôle du gouvernement fédéral dans les transports, l'administration Bush a favorisé la croissance d'une nouvelle activité économique : l'investissement du secteur privé dans les routes.

Pendant leurs travaux d'élaboration de politique, Tyler Duvall, D.J. Gribbin et d'autres fonctionnaires de l'administration Bush ont collaboré étroitement avec les gestionnaires de fonds d'actions privés. Le département des Transports a persuadé le Congrès de modifier le code fiscal de manière à mettre à la disposition des entreprises privées des obligations libres d'impôt d'une valeur de 15 milliards de dollars en vue de la construction de routes et de projets de fret.

Le Département a renoncé à l'application de certains règlements pour accélérer la mise en œuvre de projets de routes à péage et a rédigé des lois types pour aider les législatures d'État à autoriser la location ou la vente de leurs routes à des entreprises privées. À l'heure actuelle, 23 États ont promulgué des lois.

En conséquence, les fonds d'actions privés axés sur les transports ont attiré des investissements de 100 à 150 milliards de dollars en 2006, selon les estimations des analystes de l'industrie.

Les nouvelles possibilités d'utilisation des capitaux propres ont également créé des emplois pour les fonctionnaires. Au cours des trois dernières années, neuf personnes qui occupent actuellement ou qui ont occupé un poste au département des Transports ont travaillé pour de tels fonds ou pour des entreprises d'ingénierie ou de construction intéressées aux projets de péage soumis à l'examen du gouvernement fédéral.

D.J. Gribbin est l'un de ces fonctionnaires.

Il est arrivé au Département en 2003 et travaillait auparavant pour Koch Industries, société qui possède une filiale spécialisée dans la construction de routes et dont le propriétaire est un éminent donateur des mouvements républicains et libertariens. À titre d'avocat général de la Federal Highway Administration, il a rédigé à l'intention du Congrès un rapport dans lequel il fait l'éloge des partenariats public-privé, et où il renvoie à une étude sur les avantages du péage qu'il avait commandée lorsqu'il travaillait pour Koch.

---

En outre, le rapport met de l'avant des idées attribuées à Macquarie Holdings, un important constructeur de routes à péage établi en Australie. En 2005, D.J. Gribbin a quitté son poste au gouvernement fédéral et est allé travailler pour Macquarie, où il touchait un salaire de 265 000 \$. Il a repris du service au département des Transports l'an dernier, au poste d'avocat général.

M<sup>me</sup> Peters a un parcours semblable. Elle a occupé le poste d'administratrice fédérale des routes de 2001 à 2005, puis a travaillé comme première vice-présidente pour HDR, une société de construction qui avait plusieurs projets de péage. Outre son salaire, elle a reçu une prime 225 833 \$ pour élaborer la politique générale de l'entreprise. Elle a accepté le poste de secrétaire aux Transports au gouvernement fédéral en 2006.

M<sup>me</sup> Peters ne voit pas de conflit.

« Il est très avantageux d'avoir quelqu'un comme D.J. Gribbin, qui a travaillé dans le secteur privé, pour nous aider à établir les mesures de protection dont nous avons besoin lorsque nous négocions des projets de péage. Je ne crois pas que nous défendons des politiques parce qu'elles permettent aux gens d'aller travailler dans ces entreprises privées. Nous défendons ces politiques parce qu'elles servent les intérêts de l'Amérique », a déclaré M<sup>me</sup> Peters.

La population demeure cependant très méfiante à l'égard de la privatisation. Les républicains ont perdu le contrôle de la législature d'État de l'Indiana en 2006 en partie en raison de la controverse suscitée par la location d'une route publique à la société Macquarie. L'opposition politique a également obligé les gouverneurs du New Jersey et de la Pennsylvanie à suspendre leurs plans de location de routes. Les législateurs texans ont imposé un gel de deux ans sur la stratégie du gouverneur visant la privatisation d'un réseau de routes à péage de 4 000 milles.

Le mois dernier, le Government Accountability Office a souligné que les droits de péage étaient généralement plus élevés sur les routes privatisées que sur les routes gérées par les pouvoirs publics en raison de la nécessité de générer des profits stables pour les investisseurs privés. Dans son rapport, le bureau a indiqué que le gouvernement fédéral devait mieux protéger l'intérêt public.

« C'est uniquement une question de profit », a dit Frank Busalacchi, secrétaire aux Transports du Wisconsin et membre d'une commission mandatée par le Congrès qui, l'année dernière, a étudié le financement des transports et recommandé la majoration de la taxe sur l'essence. « Les financiers, les banquiers, les gens viennent avec leurs capitaux étrangers et achètent les infrastructures de ce pays que les Américains ont laissé tomber.

---

La route à péage de Dulles intéresse vivement Macquarie. En 2005, la société a entrepris des démarches auprès de la Virginie en vue de louer la route, de percevoir des droits auprès des automobilistes et de financer la prolongation de la voie ferrée jusqu'à l'aéroport. Mais les autorités de la Virginie envisageaient plutôt de confier la gestion de la route à une entité publique, la Metropolitan Washington Airports Authority, et de laisser celle-ci construire la voie ferrée.

Selon quatre anciens hauts fonctionnaires du département des Transports, la décision de la Virginie a inquiété Tyler Duvall et le chef de cabinet du Département de l'époque, John A. Faherty. « Ils ont piqué une crise », a déclaré un des quatre hauts fonctionnaires. « Ils voulaient que ce soit leur projet de prédilection dans la capitale. Tyler répétait sans cesse qu'il vaudrait beaucoup mieux que le projet soit confié à Macquarie. »

Tyler Duvall a déclaré que le département des Transports n'essayait pas de pousser la Virginie à conclure un partenariat public-privé pour la voie ferrée de Dulles, et que John A. Flaherty était en colère parce que l'État n'avait pas avisé le Département de sa décision, et non pas en raison de la nature de cette décision. « Mon seul intérêt, c'est d'obtenir ce qu'il y a de mieux pour les contribuables », a-t-il prétendu.

Lorsque le département des Transports a indiqué en janvier qu'il ne financerait pas le projet de voie ferrée, Macquarie a réitéré son intérêt aux autorités de la Virginie. Cet intérêt aussi été manifesté par une autre société de capitaux propres, le Groupe Carlyle, qui a créé un fonds de 1,5 milliard de dollars destinés aux investissements dans les infrastructures des États-Unis et qui a embauché John A. Flaherty pour le gérer.

On attend la décision finale concernant la prolongation de la voie ferrée de Dulles. Tyler Duvall et ses collègues ont cependant déclenché une argumentation nationale, le premier vrai débat en 50 ans sur la façon de financer les transports.

« Il s'agit d'une réorientation fondamentale en Amérique », a déclaré Tyler Duvall. « Nous avons de toute évidence fait quelques vagues – à gauche, à droite et au centre – en parlant de nos nouvelles approches. Cela étant dit, je crois que la population réclame réellement de nouvelles façons de faire les choses. Le génie est en quelque sorte sorti de la bouteille. »

## RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE L'ADMINISTRATION BUSH EN VUE DE LA RÉFORME DU PROGRAMME DE TRANSPORT FÉDÉRAL

### Une nouvelle façon d'aborder l'avenir des transports aux États-Unis<sup>1</sup>

*Mary E. Peters, secrétaire aux Transports des États-Unis, divulgue le plan novateur de l'administration Bush pour réorienter, réformer et renouveler la façon nationale d'aborder les systèmes de routes et de transport en commun en Amérique  
Atlanta (Géorgie), 29 juillet 2008*

La secrétaire a annoncé la mise en place du nouveau cadre dans lequel s'inscrira la réforme du processus de décisions et d'investissement en matière de transport aux États-Unis. La réforme est rendue nécessaire en raison de la congestion généralisée des routes, de la hausse des prix du carburant, des taxes sur l'essence non viables et des décisions d'investissement qui obéissent plus à l'influence politique qu'à des besoins réels. Tous ces facteurs minent la confiance à l'égard du gouvernement et mettent en péril la mobilité, l'économie et la qualité de vie des Américains. Le plan de réforme visera à concrétiser ce qui suit.

#### **Réorienter l'attention du gouvernement fédéral sur l'entretien et l'amélioration du fonctionnement du réseau routier inter-États.**

- Même si ces routes représentent seulement 1 p. 100 des routes du pays, environ le quart de toute la distance parcourue sur l'ensemble des routes des États-Unis est franchie sur le réseau inter-États.
- Ces routes sont essentielles pour les économies locales, le commerce inter-États et les échanges internationaux.
- Assurer la sécurité, l'entretien et la fluidité du réseau doit être une priorité supérieure du gouvernement fédéral.
- Dans le cadre de la proposition *Federal Interest Highway*, il faut mettre l'accent sur les routes inter-États et les routes qui passent par des régions rurales, et continuer en parallèle de financer le programme d'amélioration de la sécurité des routes, qui cible plus particulièrement la réfection des infrastructures dans les régions rurales, où les accidents de la route causent un nombre disproportionné de décès.

---

<sup>1</sup> U.S. Department of Transportation, *Refocus Reform Renew: A New Transportation Approach for America, One Page Overview of Reform Plan*, 29 juillet 2008. Pour consulter le rapport complet et tous les documents connexes, voir le site [Hwww.fightgridlocknow.gov](http://www.fightgridlocknow.gov).

---

**Réduire la congestion urbaine et accorder aux décideurs des États et des municipalités la souplesse nécessaire pour qu'ils puissent investir dans leurs priorités en matière de routes et de transport en commun.**

- Créer un *fonds d'innovation métropolitain* pour récompenser les villes disposées à recourir à la puissance combinée des investissements efficaces dans le transport en commun, de la tarification dynamique des routes et des nouvelles technologies de gestion de la circulation.
- Veiller à ce que les planificateurs locaux aient la souplesse et les ressources nécessaires pour financer de nouveaux circuits de métro ou d'autobus ou de nouvelles routes, en fonction des besoins locaux et non pour des considérations politiques.

**Créer des instruments de responsabilisation pour garantir que les investissements faits dans le transport produiront réellement des résultats.**

- Au cours des 10 dernières années, les dépenses affectées aux transports ont augmenté de plus de 100 p. 100, tandis que l'ampleur de la congestion a augmenté de 300 p. 100.
- Définir la réussite en fonction de l'accroissement de la fiabilité des temps de déplacement, de la diminution des heures de retard et de l'amélioration de l'état des ponts et des chaussées.

**Redonner de l'importance à la sécurité au moyen de la technologie et de méthodes fondées sur des données, et accorder aux États une souplesse accrue pour qu'ils soient en mesure de traiter les problèmes en matière de sécurité qui leur sont propres.**

- Des progrès mesurables ont été accomplis en ce qui concerne le nombre de morts sur les routes. Cependant, il faut redoubler d'efforts parce que chaque année encore, plus de 42 000 personnes perdent la vie sur les routes urbaines et rurales.
- Au moyen d'une méthode fondée sur des données, considérer sous un nouvel angle les problèmes persistants qui mettent les conducteurs, les chauffeurs, les passagers et les piétons en danger, y compris les collisions impliquant des conducteurs en état d'ébriété et des motocyclettes, et les accidents dans les zones de travaux et sur les routes rurales.

**Rationaliser le processus d'examen des nouveaux projets de transport du gouvernement fédéral.**

- À l'heure actuelle, il faut en moyenne 13 ans pour concevoir et réaliser de nouveaux projets de routes et de transport en commun aux États-Unis.
- Simplifier les processus d'évaluation environnementale et de planification, sans les esquiver ou en atténuer la rigueur, de manière à ce que les projets essentiels se concrétisent plus rapidement.