

Distr.
GENERALE

TD/B/CN.4/GE.1/2
28 juin 1993

Original : FRANCAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT

Commission du développement des secteurs
de services : transports maritimes

Groupe intergouvernemental d'experts portuaires
Genève, 25 octobre 1993
Points 3 et 4 de l'ordre du jour provisoire

ORGANISATION ET GESTION DES PORTS

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>		<u>Paragraphe</u>
	Introduction	i - vi
I.	L'organisation et la gestion des ports	1 - 34
II.	Les publications et le programme de coopération technique de la CNUCED	35 - 58

INTRODUCTION

i) Lors de la première session de la Commission permanente du développement des secteurs de services (Transport maritime), 2-6 novembre 1992, un programme de travail de la Commission a été adopté dans le domaine des ports (annexe 1 du document TD/B/39(2)/5 et TD/B/CN.4/13). Au cours de cette session, la possibilité de convoquer une réunion d'un groupe intergouvernemental d'experts portuaires a été évoquée. Faute de temps, les consultations nécessaires ne purent être menées à bien. Aussi la Commission permanente a-t-elle décidé de renvoyer cette question au mécanisme consultatif relevant du paragraphe 83 de l'Engagement de Carthagène.

ii) Comme suite à ces consultations, le Conseil du Commerce et du développement, lors de sa trente-neuvième session de mars 1993, a approuvé les termes de référence provisoires du groupe intergouvernemental d'experts sur les ports qui lui avaient été recommandés et a décidé de convoquer le groupe intergouvernemental d'experts portuaires. Il a été décidé que la réunion se tiendrait du 25 au 29 octobre 1993 et serait précédée d'un séminaire de haut niveau de deux jours portant sur le thème de l'échange de données informatisées dans les ports et sur celui du marketing portuaire.

iii) L'ordre du jour complet de la session est établi comme suit :

1. Election du bureau
2. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux
3. L'organisation et la gestion des ports
4. Les publications et le programme de coopération technique de la CNUCED
5. Questions diverses
6. Adoption du rapport du Groupe intergouvernemental d'experts à la deuxième session de la Commission permanente du développement des secteurs de services (Transport maritime).

L'accent est mis sur deux thèmes principaux : l'organisation et la gestion des ports et les publications et programme de coopération technique portuaire de la CNUCED.

iv) Le présent rapport a été rédigé pour servir de base aux discussions du Groupe sur ces sujets. Plusieurs autres études sont disponibles, en tant que documents d'appui. Leur contenu est cependant résumé dans le présent document, afin de faciliter les travaux du Groupe.

Chapitre I

L'ORGANISATION ET LA GESTION DES PORTS

1. "Jamais la communauté internationale n'a eu à faire face à une telle conjonction de défis et d'opportunités. De la réponse qui leur sera donnée va dépendre le résultat des efforts pour bâtir une économie mondiale saine, sûre et juste". Ce premier paragraphe de l'"Engagement de Carthagène" adopté par la CNUCED VIII en 1992 est applicable à la lettre au secteur portuaire. Dans la plupart des pays les ports de commerce sont, ou peuvent devenir des plates-formes stratégiques essentielles pour le développement du commerce international, à condition qu'ils sachent relever les défis et saisir les opportunités découlant des changements structurels et technologiques introduits dans les secteurs du commerce international et des transports. Compte tenu de ce contexte, on comprend toute l'importance que revêtent les questions d'organisation et de gestion des ports car elles conditionnent l'existence de ports efficaces, dynamiques et moteurs du développement de leur pays. Cependant l'étude de ces thèmes ne peut se faire correctement si l'on n'examine pas d'abord l'évolution - et les besoins - du commerce et des transports internationaux.

2. Aussi ce chapitre est-il composé de quatre sections où sont étudiés successivement les thèmes suivants : i) l'évolution récente du commerce et des transports internationaux et son impact sur les ports, ii) l'organisation des ports tant au plan national qu'au plan local, iii) la gestion des organismes ainsi créés et, finalement, iv) la coopération entre les ports d'un pays ou d'une région. Ces thèmes sont étroitement liés les uns aux autres. Leur examen séparé a pour seul objectif d'en faciliter la présentation et l'analyse.

3. Les études suivantes sont disponibles, en tant que document de référence sur les sujets traités. Elles ont été élaborées comme demandé par le Groupe spécial d'experts portuaires de septembre 1990, compte tenu du mandat donné par la Commission des transports maritimes (résolution 63 (XIV), par. VI, de juin 1990).

"Les principes de la gestion et l'organisation moderne des ports"
(TD/B/C.4/AC.7/13)

"Le marketing portuaire et la mission d'un port de la troisième génération" (TD/B/C.4/AC.7/14)

"Les aspects juridiques de la gestion portuaire" (UNCTAD/SHIP/639)

"La planification portuaire stratégique" (UNCTAD/SHIP/646)

"La gestion et le développement de ressources humaines dans les ports"
(UNCTAD/SHIP/644)

Une autre étude a été préparée en application du programme de travail adopté par la Commission permanente du développement des secteurs de services :

"Le développement durable des ports" (UNCTAD/SDD/PORT/1)

C'est la première étude de la période "post-Carthagène".

A. L'évolution récente du commerce des transports internationaux et son impact sur les ports

4. On trouvera une présentation complète de ce thème dans les chapitres I et II de l'étude sur le marketing portuaire citée plus haut. Au cours des 30 dernières années, le commerce international a progressé plus rapidement que la production mondiale. A l'heure actuelle, celle-ci revêt un caractère plus international qu'auparavant. De nouvelles puissances économiques et de nombreux centres industriels et commerciaux sont apparus dans toutes les régions du monde. Il en est résulté une nouvelle structure du commerce mondial se caractérisant par une expansion plus rapide en valeur qu'en volume, du fait notamment de l'essor spectaculaire du commerce des biens manufacturés, souvent transportés par conteneurs. Le développement des transports et des communications a rapproché les différentes parties du monde. D'où une extension rapide d'un système de production multinationale. Les décisions touchant la main-d'oeuvre, les matières premières, l'emplacement des usines, les réseaux de transport et de distribution, les marchés et les délais de livraison reposent sur des considérations planétaires plutôt que locales. La consommation s'oriente elle aussi vers une globalisation qui renforce la concurrence entre produits de remplacement et conduit à mettre encore plus l'accent sur la maîtrise et la réduction des coûts de production et de transport. Il en résulte de nouvelles exigences en matière de transport et de distribution : amélioration de la rapidité, fiabilité, sécurité, abaissement des coûts, intégration du commerce extérieur et de la chaîne de transport, intermodalisme, développement de réseaux de transport articulés autour de noeuds de transbordement (maritime, aérien ...), spécialisation et économie d'échelle dans l'exploitation des navires, diversité et souplesse des transports internationaux au service de la clientèle.

5. Cette évolution place les ports devant de nouvelles responsabilités. Dans le nouveau schéma d'organisation des échanges qui se caractérise par une intégration renforcée, les ports se situent à l'un des rares points de rupture ou plutôt d'interface dans la filière de transport qui relie la production à la consommation. Ils ont les atouts nécessaires pour devenir des plates-formes stratégiques de développement du commerce. Rarement se trouvent réunis, en un même lieu géographique, autant de représentants des forces vives du commerce international : chargeurs, transitaires, armements, assurances, banques, transporteurs routiers, ferroviaires, douanes, etc. Les autorités portuaires qui ont les premières pressenti ces évolutions ont préparé les mutations correspondantes, en construisant les infrastructures nécessaires, tant sur le plan d'eau qu'à terre où de nouveaux services sont offerts tels ceux notamment liés à la création de centres de distribution : entreposage, éclatement de lots, conditionnement, étiquetage, contrôle de la qualité. Ces changements ne peuvent s'effectuer sans l'existence de systèmes d'information performants dont l'importance est telle qu'on parle d'une "infrastructure" portuaire au même titre que des infrastructures physiques.

6. En parallèle les comportements ont dû changer. Les administrations portuaires se sont rapprochées des usagers du port, qui deviennent des "clients" et des "partenaires". L'ensemble de la communauté portuaire s'unit, se structure avec une très forte participation des acteurs principaux du commerce encouragés et appuyés par l'autorité portuaire dont le rôle évolue également. D'une ancienne position dominante et parfois éloignée des actes de commerce, elle se transforme en coordinateur et animateur de ces nouvelles activités tout en conservant son rôle de représentant de la puissance publique. Rôle très difficile à jouer car il faut savoir prendre des initiatives avec clairvoyance et détermination, et parfois au contraire savoir se retirer et laisser la place aux acteurs commerciaux et au secteur privé. Dans les programmes de formation du secrétariat, les ports qui ont pris cette direction ont été appelés, par souci pédagogique, des ports de la "troisième génération" pour les différencier des ports traditionnels, simples interfaces entre deux modes de transport (première génération) et de ceux, plus ambitieux, qui avaient développé certaines fonctions nouvelles, l'industrialisation par exemple (ports de la deuxième génération).

7. Peut-être le Groupe voudra-t-il prendre acte de cette évolution du commerce et des transports internationaux pour sensibiliser les gouvernements sur les mutations et les exigences mais aussi sur les défis et les opportunités que cela entraîne pour les ports, car il existe un risque certain, notamment dans les pays où les ports sont excentrés, qu'on ne leur accorde pas l'attention et les moyens nécessaires pour jouer un rôle à la mesure de ces nouveaux enjeux.

B. L'organisation des ports

8. Ce thème est traité dans le premier chapitre de l'étude "Les principes de la gestion et l'organisation modernes des ports" dont on résumera l'essentiel, pour faciliter les travaux du Groupe. L'organisation d'un système portuaire national est d'actualité dans de nombreux pays, compte tenu des exigences du commerce. Elle nécessite que l'on définisse les finalités assignées aux ports de commerce par la puissance publique qui en est généralement le propriétaire. Ici deux écoles de pensée ont des positions radicalement différentes. Pour les uns, partisans d'une approche "micro-économique", la finalité d'un port est d'obtenir un coût de passage minimum de la marchandise et il sera d'autant plus facilement obtenu que l'Etat n'interviendra pas dans les affaires portuaires. Rares sont cependant les pays qui sont allés jusqu'au bout de cette logique en privatisant complètement leurs ports. Dans la majorité des cas, la puissance publique nationale, régionale ou locale, attend de ses ports une contribution parfois importante au développement du pays ou de la région. Cette finalité "macro-économique" doit donc primer sur celle de chaque port (quand il y en a plusieurs) et à fortiori de chaque opérateur. En termes concrets, cette finalité se traduit par la recherche du coût total de passage minimum de la marchandise. Certains ajoutent : en apportant la valeur ajoutée maximale ou optimale. A cette finalité de base s'ajoutent généralement d'autres finalités complémentaires qui découlent de la conception macro-économique : contribuer à l'aménagement du territoire, favoriser le développement de telle région ou tel trafic, générer des devises, de l'emploi, etc.

9. Les opérateurs portuaires, les usagers, les personnels du port, la communauté portuaire ont leurs propres finalités qui diffèrent parfois, notamment dans le court terme, de la finalité de la puissance publique, propriétaire du port. Mais il y a convergence de ces finalités à moyen et à long terme, car tous ces partenaires ont généralement intérêt à obtenir un coût de passage minimum de la marchandise et à lui conférer une valeur ajoutée maximum.

10. L'étape suivante dans l'organisation d'un port ou d'un système portuaire est le recensement et l'analyse des principales fonctions opérationnelles et administratives des ports. On peut distinguer les fonctions dites externes, effectuées côté mer au bénéfice du navire et à l'interface mer/terre et à terre au bénéfice des autres modes de transport de la marchandise pour lui donner une gamme de services divers et de plus en plus étendus. Les fonctions dites internes sont tout aussi importantes, bien que moins apparentes : fonctions administratives, économiques, physiques, sociales, commerciales et de développement, toutes nécessaires au fonctionnement du port et à la satisfaction des clients.

11. Une fois définies les finalités et les fonctions d'un système portuaire, il convient de structurer et organiser le port pour que les fonctions soient remplies dans les meilleures conditions, ce qui est le meilleur garant de l'accomplissement des finalités du système portuaire. Tâche toujours difficile car il y a des équilibres, notamment sociaux, toujours fragiles dans les ports. Aucune règle précise, aucun schéma type ne peut être recommandé car il y a trop de différences de pays à pays dans les paramètres à prendre en compte lorsqu'on veut organiser ou réorganiser un port. Cependant, le Groupe ayant reçu mandat d'étudier les questions d'organisation des ports, "y compris les questions relatives à la privatisation, la commercialisation, la déréglementation et la législation en vigueur", peut-être souhaitera-t-il se prononcer sur quelques principes applicables en ces domaines. Pour faciliter sa tâche, il a été prévu que certains ports présenteront le fruit de leur expérience. Ces ports ont été choisis par le secrétariat car précisément leur expérience semble instructive. D'autres contributions enrichiront, sans doute, les discussions.

12. Les quelques principes suivants paraissent pouvoir retenir l'attention du Groupe en ce domaine étant entendu que leurs modalités d'application devront être adaptées aux conditions locales :

- Favoriser le découpage du port en unités de production, d'appui et de gestion.
- Favoriser la décentralisation des décisions et l'autonomie des unités.
- Adopter une structure fonctionnelle du port en privilégiant l'octroi à des entités publiques des fonctions relevant de la puissance publique (police, sécurité, douane, hygiène) et à des opérateurs les fonctions à caractère commercial.

- Maintenir l'existence d'une autorité ou administration portuaire chargée des décisions de puissance publique, telles que la réservation et l'affectation de l'espace, la coordination des activités, l'application des règles et lois de base. Son rôle peut être plus ou moins vaste.

Dans toutes les hypothèses, il est cependant impératif que cette autorité portuaire puisse bénéficier d'une grande autonomie, notamment opérationnelle et financière.

- Renforcer la représentation des partenaires locaux dans les structures de décision (Conseil d'administration) pour adapter le port aux besoins de ses "clients".
- Favoriser le rassemblement de toutes les organisations publiques et privées des ports au sein d'une structure représentative de la communauté portuaire.

La commercialisation ou plutôt une gestion commerciale doit s'imposer à tous, pour pouvoir répondre aux exigences actuelles du commerce. C'est une attitude de tous les instants et à tous les niveaux qui doit permettre à la communauté portuaire tout entière de faire preuve d'un dynamisme et d'une vitalité au service des échanges et du commerce.

13. La privatisation des ports est l'un des thèmes d'actualité dans de nombreux pays. Il s'agit souvent d'une privatisation de la gestion, plus que d'une privatisation du capital. Ainsi, la gestion de certains terminaux à conteneurs a-t-elle été confiée au secteur privé alors que les infrastructures correspondantes étaient toujours la propriété du secteur public. L'application des principes de gestion commerciale conduit à se prononcer en faveur d'une privatisation à la carte dans les pays où existe un secteur privé suffisamment organisé et responsable pour pouvoir faire face aux exigences, notamment financières et d'investissement qu'impose la spécificité des ports. A partir d'un noyau central, qui peut être très réduit, responsable des actes de puissance publique et confié à ce que l'on peut appeler par convention l'autorité portuaire, les autres fonctions devraient être examinées une à une et attribuées à celui du secteur public ou du secteur privé, qui sera le mieux à même de les exercer. Plus on s'éloignera du centre pour examiner les fonctions de plus en plus commerciales, plus s'élargira l'emprise du secteur privé dont le dynamisme a fait ses preuves dans de nombreux pays, en ce qui concerne notamment le domaine de l'exploitation des installations portuaires. Le processus de privatisation d'un port ou d'une partie des fonctions portuaires n'est pas sans risques qu'il faut bien cerner pour mieux les maîtriser. Il peut créer des situations de monopole ou la recherche d'intérêts personnels incompatibles avec les finalités du port. Pour prévenir ces risques, il peut être nécessaire d'adopter des mesures réglementaires, au point que certains ont pu craindre un excès de réglementations qui amputerait la substance du transfert au secteur privé : parmi ces mesures réglementaires on citera les limites imposées au transfert du capital (réservé à des intérêts nationaux ou avec préférence au personnel du port, etc.).

14. Dans certaines zones géographiques, l'Amérique du Nord par exemple, la "déréglementation" portuaire a donné de bons résultats. Il est vrai que l'accumulation de règlements de toute sorte peut conduire à une paralysie des opérations portuaires. Elle s'accompagne généralement de la multiplication des documents administratifs et des contrôles qui ralentissent les opérations. Le principe de base en ce domaine devrait être de favoriser la fluidité du trafic et de privilégier les contrôles "à postériori" plutôt "qu'à priori".

15. Lors de l'élaboration de l'étude intitulée "Les aspects juridiques de la gestion portuaire", le secrétariat a convoqué une réunion officieuse d'une vingtaine de juristes portuaires qui ont examiné le premier travail du secrétariat et ont formulé un certain nombre de principes et recommandations dont on trouvera l'intégralité dans l'annexe 1 de l'Etude. Les quelques éléments suivants extraits de ce document pourraient être utiles au Groupe pour formuler ses propres recommandations dans ce domaine de la législation portuaire :

"Les exigences du commerce international conduisent les ports de commerce à élargir la gamme et renforcer la qualité des services offerts aux usagers et à adopter une gestion commerciale. Cela ne peut se faire de manière satisfaisante sans l'existence d'un cadre juridique approprié, tant au plan national que local. Le Groupe estime que chaque pays doit forger son propre système en fonction de son régime juridique national, de ses propres besoins et de sa conception des fonctions de l'autorité portuaire.

Dans le domaine spécifique de l'exploitation et de la police portuaire, le Groupe recommande l'adoption d'une réglementation propre au port permettant, d'une part, d'assurer la bonne exploitation et la sécurité des plans d'eau et terre-pleins et, d'autre part, de prendre et appliquer les mesures coercitives nécessaires en cas d'infraction. Il serait souhaitable de former le personnel et d'adopter les mesures administratives pour prévenir, autant que faire se peut, de façon à ne pas avoir à sévir.

Il serait souhaitable que les gouvernements qui participent à l'élaboration d'instruments juridiques internationaux ayant une incidence sur les activités portuaires prennent les dispositions nécessaires pour que :

- leurs représentants soient assistés par des juristes portuaires quand cela est possible;
- ils veillent à préserver les intérêts des autorités et divers acteurs du port et à éviter que leurs responsabilités ne soient engagées au-delà du raisonnable;
- l'exploitation du port ne soit pas ralentie ou arrêtée par suite de conflits juridiques concernant le navire, la marchandise ou les travailleurs.

Le Groupe a été sensible aux préoccupations exprimées par les représentants de pays en développement. Le Groupe estime qu'il conviendrait de renforcer les services juridiques de nombre de ports en développement. Il invite le secrétariat de la CNUCED et les autres organisations nationales et internationales compétentes à aider à la formation de ces juristes. Des séminaires interrégionaux, régionaux ou nationaux traitant de ces thèmes seraient souhaitables.

La définition et le rôle des ports ne sont pas toujours établis avec suffisamment de précision tant au plan national qu'international. Dans cette perspective et afin de favoriser l'action du port pour le développement du commerce, le Groupe recommande qu'une adaptation et éventuelle extension de la Convention de Genève du 9 décembre 1923 sur la liberté d'accès et de navigation dans les ports maritimes soit envisagée.

La tarification portuaire est un élément essentiel de toute politique d'exploitation, de revenu et de développement dont les ports doivent avoir la maîtrise.

Il est souhaitable que les ports disposent de moyens juridiques pour que leur bon fonctionnement ne soit pas perturbé, voire empêché, par des événements tels que la saisie des navires, la présence d'épaves ou de navires abandonnés et celle de déchets polluants.

En ce qui concerne le domaine portuaire, il convient qu'il soit défini avec précision et que des mesures juridiques et autres soient prises pour permettre et protéger l'aménagement futur du port, y compris l'élaboration de plans de développement portuaires durables.

Le régime de la responsabilité portuaire vis-à-vis des tiers ou des usagers devrait être défini pour tenir compte de la spécificité des activités portuaires.

Afin de faciliter la gestion des risques portuaires, le Groupe exprime le vœu qu'une limitation de responsabilité soit instituée au bénéfice des ports."

C. La gestion des ports

16. En examinant le thème de la gestion des ports, le Groupe aura à garder présent à l'esprit l'important élément de base de son mandat à savoir "étudier les facteurs qui peuvent contribuer à la bonne gestion et au développement durable des ports et des services portuaires".

Dans les derniers paragraphes de la section précédente le thème de la gestion de ports a déjà été abordé : ce qui illustre la complémentarité qui existe entre l'organisation et la gestion d'un port de commerce. Dans le mandat du Groupe sur la gestion de ports, les thèmes de la mise en valeur des ressources humaines, de la planification stratégique, du marketing, du développement durable et des besoins d'investissements ont été mis en exergue.

On les étudiera donc séparément après avoir rappelé les grands principes qui nous paraissent devoir être appliqués dans la gestion d'un port et dont on trouvera une présentation plus détaillée dans le chapitre II de l'étude intitulée : "Principes de la gestion et de l'organisation modernes d'un port".

17. La bonne gestion portuaire implique l'adoption d'objectifs de gestion, complémentaires et plus concrets que les finalités du port dont il a été question précédemment. On distingue les objectifs généraux et les sous-objectifs. Les premiers sont à moyen ou long terme : par exemple créer à échéance de 10 ans une zone industrielle. Les sous-objectifs doivent être précis et leur nombre doit être limité, leur définition claire (par exemple réduire de 5 % cette année les attentes de navires). Il n'y a pas de gestion portuaire moderne sans objectifs. Pour atteindre ces objectifs, les responsables portuaires sont appelés à prendre un certain nombre de décisions. Toutes n'ont pas la même importance, ni les mêmes caractéristiques. L'une des causes fréquentes des ports mal gérés est le fait que les décisions de gestion y sont mal prises, au mauvais moment, ou par des personnes mal formées et mal préparées. Il est utile de distinguer les décisions de routine dont les effets sont connus à l'avance, les décisions d'innovation qui sont essentielles pour l'adaptation du port aux mutations et les décisions stratégiques qui portent sur le long terme et le développement du port. Pour bien gérer un port, on doit s'assurer que ces différents types de décisions peuvent être prises par les personnes ayant la compétence, les pouvoirs et les informations nécessaires. Aussi, le choix des dirigeants et en particulier de celui qui dirige le port ou la communauté portuaire est-il essentiel car il sera le responsable majeur de la gestion et devra veiller à l'application des principes de base en ce domaine. Les pays en développement ont démontré qu'ils avaient des dirigeants portuaires de talent, encore faut-il que les contraintes imposées sur la gestion des ports notamment par les administrations de tutelle ne soient pas trop lourdes car cela est incompatible avec les exigences de dynamisme et d'efficacité du trafic.

18. De très nombreux "outils" sont à la disposition d'un gestionnaire portuaire dont on trouvera une présentation détaillée dans l'étude citée plus haut. Outils administratifs, en ce sens l'organisation administrative du port est un puissant outil de gestion. Outils économiques tels que la tarification portuaire qui est un outil stratégique essentiel de toute politique d'investissement, de revenu et d'exploitation du port. Outils financiers que sont la comptabilité générale et la comptabilité des coûts ou comptabilité analytique. Outils commerciaux et outils techniques et opérationnels, y compris l'adoption de systèmes d'exploitation notamment ceux relatifs aux terminaux et ceux relatifs à l'entretien du matériel.

19. Le dernier de ces outils est certainement le plus important : c'est le développement des ressources humaines qui a fait l'objet d'une étude complète du secrétariat. Ce terme "développement des ressources humaines" doit être précisé par souci de clarté et de cohérence. Le secrétariat a adopté la définition qui prend en compte les quatre phases suivantes : l'évaluation des besoins en personnel, leur "production" (par recrutement ou formation interne), leur gestion et l'évaluation des résultats obtenus. Pour traiter ce thème, l'étude propose une approche qui a déjà été appliquée dans certains ports. Elle consiste à étudier tout d'abord la structure des emplois

de l'organisation portuaire pour évaluer les besoins en ressources humaines du port dans le court et le moyen terme et sous l'angle qualitatif et quantitatif. Cette évaluation permet ensuite, par comparaison avec les ressources humaines disponibles, de déceler les déficits (ou les excédents) et d'élaborer les plans d'ajustement nécessaires. Pour arriver à ce résultat, notamment pour les organisations portuaires importantes, employant plusieurs centaines de personnes, il est proposé d'utiliser un processus de "modélisation" c'est-à-dire la construction d'un modèle simple reflétant les principales caractéristiques de l'organisation étudiée. Pour ce faire, on regroupe les postes de travail par fonction (par exemple la fonction exploitation, administration, etc.) et on construit des matrices où apparaissent les résultats de l'évaluation des besoins futurs. Il conviendra ensuite de recenser les ressources existantes, selon les mêmes critères en évaluant leur potentiel d'évolution. Par comparaison, on pourra en déduire les déficits (ou excédents) par site, classe, métier, etc. Les ajustements se feront par recrutement externe ou mobilité interne, en fonction des objectifs et contraintes imposés à l'entreprise portuaire étudiée. L'étude propose quelques conseils pratiques devant faciliter la mise en oeuvre de la politique de développement des ressources humaines. Elle se termine par un examen de la dernière phase du processus, à savoir l'évaluation de l'application de la politique adoptée et mise en oeuvre en utilisant notamment des indicateurs et un tableau de bord.

20. Peut-être le Groupe voudra-t-il souligner l'importance pour un port d'avoir une politique ambitieuse de développement des ressources humaines car c'est un facteur essentiel du bon fonctionnement et de l'efficacité du port. Peut-être voudra-t-il également préciser qu'en ce domaine il faut faire preuve de rigueur et de cohérence, c'est dans ce but que le secrétariat a proposé une approche systématique de ces questions, pour déboucher sur des résultats quantitatifs et concrets. Certes, il faut du temps et de nombreux efforts pour appliquer cette méthode (ou toute autre approche rigoureuse). Mais l'enjeu est tel qu'il est justifié de consacrer les ressources et le temps nécessaires à l'élaboration et la mise en oeuvre d'une véritable politique de développement des ressources humaines. C'est probablement l'un des investissements les plus utiles pour l'entreprise ou pour le port.

21. La planification stratégique est une méthode moderne de gestion, qui a fait également l'objet d'une étude complète du secrétariat, illustrée par trois présentations de ports utilisant la planification stratégique : New York, Singapour et Rotterdam. La planification stratégique a été développée et appliquée d'abord en Amérique du Nord pour être ensuite utilisée dans d'autres pays. Cependant peu de ports l'utilisent systématiquement, encore que, par intuition, la plupart des ports les plus dynamiques appliquent certains de ses principes. Le terme "planification" peut prêter à confusion car dans de nombreux ports il s'applique à l'élaboration d'un programme, souvent à long terme, de développement des infrastructures.

22. L'avantage de la planification stratégique est d'intégrer les concepts modernes de la gestion, et notamment la définition de la mission et des objectifs du port tout en prenant également en compte les caractéristiques du marché, notamment de la concurrence, et du port, notamment ses atouts et ses points faibles. Il est ainsi possible d'élaborer des stratégies de gestion, notamment à moyen terme, qui permettent au port de mieux se positionner

par rapport à la concurrence, en mettant en valeur ses points forts et en évitant de se lancer dans des opérations où il est mal armé pour lutter avec ses concurrents. Ces stratégies peuvent concerner l'ensemble du port (en essayant par exemple d'attirer des navires de ligne, ou en offrant une valeur ajoutée importante à la marchandise) ou une partie du port (en essayant par exemple d'offrir les coûts les plus bas pour la manutention des conteneurs). Soulignons une nouvelle fois que la prise en compte de la concurrence concerne de nos jours pratiquement tous les ports, car même s'il n'y a pas de port concurrent pouvant attirer certains trafics, cette concurrence est très vive sur le marché mondial pour les produits les plus divers qui transitent par les ports. Quelques points gagnés ou perdus sur les coûts de passage peuvent faire gagner ou perdre des parts de marché, et de trafic. Aussi les principes de la planification stratégique s'appliquent-ils à tous les ports grands ou petits, et à tous les pays.

23. Compte tenu de la nouveauté de cette approche, peut-être le Groupe voudra-t-il considérer qu'il serait utile d'entreprendre des actions de sensibilisation et de formation, notamment à l'attention des pays en développement, pour leur permettre de bien maîtriser et d'appliquer cette méthode de gestion en fonction des besoins du port.

24. Le marketing portuaire a été étudié par le secrétariat dans le document qui porte ce titre et dont on se bornera à présenter les grandes lignes. Cette fonction portuaire a toujours existé. Mais elle a pris un développement important par suite des mutations intervenues dans le commerce international et les transports, car la concurrence entre ports ou internationale (sur les produits) s'est développée en particulier dans certaines régions. Le marketing consiste à "vendre" les services offerts par le port, ce qui se fera d'autant plus facilement que le port est compétitif. L'étude présente quelques facteurs déterminants de la compétitivité portuaire : situation géographique favorable, qualité des liaisons de transport avec l'intérieur, disponibilité et efficacité des services portuaires, prix des services portuaires, stabilité socio-économique, qualité des télécommunications. Le Groupe voudra bien noter que cette recherche de la compétitivité portuaire est l'un des thèmes majeurs du nouveau programme de travail du secrétariat et qu'il est inscrit dans les considérations liminaires de son propre mandat.

25. Le marketing portuaire doit être conduit avec rigueur pour obtenir les résultats escomptés. Trois groupes d'activités sont nécessaires : i) la collecte et le traitement d'informations statistiques, commerciales, financières, douanières, etc.; ii) les études de marché notamment sur sa segmentation (par types d'utilisateurs, ou de trafics, par exemple conteneurs, vrac, etc.). Ces études examineront également l'impact sur le port des mutations constatées ou à prévoir dans le commerce et les transports, ainsi que d'autres facteurs tels que les changements prévisibles dans le comportement de certains partenaires ou clients (administration, clients actuels ou potentiels). On est ainsi amené à fixer des cibles ou objectifs pour le port en termes de trafics ou parts de marché escomptés : à ce niveau, on recommande d'utiliser la démarche dite "SWOT" (Strengthen, Weaknesses, Opportunities and Threats) qui est basée sur l'analyse des atouts et des handicaps, des risques et des chances; iii) on en arrive ainsi à la dernière phase de mise en oeuvre des plans de développement du trafic. Toute une gamme d'actions sont possibles, en fonction de la taille du port et des

caractéristiques du marché : déplacements, entretiens, publications, publicités, visites, séminaires, conférences. Ces actions seront complétées par des mesures appropriées telles que la tarification, les offres de services spéciaux, etc.

26. De nos jours cependant, de telles actions commerciales ne portent pas pleinement leurs fruits si elles sont effectuées de manière isolée ou par des services trop administratifs. Le port ne se développera que si l'ensemble de la communauté portuaire comprenant tous les partenaires économiques et sociaux s'unit et travaille à la promotion de la place portuaire. Aussi voit-on les ports les plus dynamiques créer et structurer leur communauté portuaire. Mais il y a aussi, en ce domaine du marketing portuaire, beaucoup de ports en retard qui traitent ces questions de manière administrative et routinière et qui n'ont pas encore saisi toute l'importance pour leur développement, et parfois même pour leur survie, d'avoir une politique de développement commercial dynamique et ambitieuse. Aussi peut-être le Groupe voudra-t-il encourager les ports à appliquer les recommandations qu'il estimera pertinentes du rapport du secrétariat.

27. Le développement durable des ports est un thème qui a été inscrit dans le programme de travail de la CNUCED, comme suite aux décisions prises par la CNUCED VIII et par la Conférence de Rio de Janeiro de 1992 sur l'environnement. Le secrétariat a produit une étude sur ce thème (Le développement durable des ports, UNCTAD/SHIP/...), en coopération avec l'Association internationale des ports et havres, qui a confié l'examen de ce sujet à l'une de ses commissions techniques (COPSSEC).

28. On entend par développement durable l'obtention concomitante de performances économiques efficaces, de la protection de l'environnement et de la justice sociale. Les ports sont des sites où se développent de nombreuses activités industrielles et commerciales. Situés à l'interface de la mer et de la terre, ils sont souvent au centre ou à la périphérie de cités importantes. Ces caractéristiques en font des lieux où les pollutions de toute sorte peuvent se produire, soit du fait de la création ou extension du port (dragages, etc.) ou de son exploitation, tant sur le plan d'eau (collision, eaux usées, détritiques) qu'à terre et dans l'atmosphère (poussières, dangers d'explosion, bruit, fumée, contamination du sol, etc.). Il ne peut y avoir de développement durable d'un port sans mener de front les efforts pour assurer son développement économique, protéger l'environnement portuaire et assurer un juste partage au sein de la communauté portuaire des fruits de la croissance.

29. La détérioration de l'environnement portuaire a un coût direct qu'il n'est pas toujours facile de calculer. Elle a aussi un coût indirect parfois aussi important : l'image du port se détériore et le trafic s'écarte d'un port dangereux ou sale. La protection de l'environnement a aussi un coût direct (notamment lorsqu'il faut construire des installations spécialisées) et un coût indirect qui résulte par exemple des retards imposés aux projets de développement du port en attendant qu'ils satisfassent à toutes les normes écologiques. Réciproquement, un port où l'environnement est protégé bénéficie d'une bonne image, qui attire le trafic et les industries qui ne peuvent se développer dans le long terme sans un environnement de qualité.

Le problème majeur que pose le développement durable, c'est de trouver le bon équilibre entre le développement économique et la protection de l'environnement, notamment dans le long terme, tout en assurant un partage équitable des coûts correspondants.

30. Pour atteindre ce but, l'étude propose un certain nombre de recommandations. Dans un premier temps, il est proposé d'étudier de façon aussi complète que possible les aspects économiques et techniques, notamment les coûts des pollutions diverses, leur fréquence, les risques correspondants, les coûts de protection, etc. L'étude propose une méthode pragmatique qui facilitera l'adoption d'une politique. Des conseils sont aussi donnés pour sa mise en oeuvre. Il s'agit d'abord de se fixer des objectifs pour ce qui concerne l'équilibre entre les considérations techniques, économiques et sociales. Ensuite, il est suggéré de préparer, adopter et mettre en oeuvre un plan reflétant cet équilibre, qui combinera les mesures préventives (réglementation, formation, contrôles), les mesures incitatives et les mesures correctives (sanctions, etc.). La planification portuaire devra faire l'objet d'un soin tout particulier où les considérations de protection de l'environnement seront intégrées dès le début de la conception des ouvrages.

31. L'étude présente trois études de cas de ports ayant adopté et mis en oeuvre une politique de protection de l'environnement et de développement durable. Dans ses conclusions, elle recommande que dans tous les pays, y compris ceux en développement, on intègre le plus en amont possible dans le processus de construction et d'exploitation des ports la protection de l'environnement. Les coûts correspondants de protection seront généralement bien moindres. Elle suggère que des efforts soient faits pour assurer une coopération et un partage des coûts sur une base régionale ou internationale. Elle souligne la qualité des travaux effectués par IAPH, ainsi que la pertinence des nombreuses conventions adoptées au sein de l'OMI. Peut-être le Groupe voudra-t-il appuyer ces recommandations. Elle propose également des recommandations dans les domaines de la tarification et de la concurrence entre ports : pas de concurrence basée sur l'absence de protection de l'environnement (avec donc des coûts plus bas que les concurrents) et mesures incitatives, tarifaires en faveur des usagers (navires, etc.) qui respectent l'environnement.

Les besoins d'investissement

32. Au cours des consultations ayant permis de définir le mandat du Groupe d'experts, des représentants de pays en développement ont demandé que l'on examine les besoins d'investissements portuaires occasionnés par les changements technologiques ou structurels des transports internationaux. Cette question est particulièrement d'actualité pour les grands investissements portuaires nécessaires aux dernières générations de navires porte-conteneurs ou vraquiers. L'organisation des transports, notamment maritimes, sous forme de réseaux maillés, articulés autour de ports de transbordement, exige que ces derniers s'équipent d'une infrastructure et d'équipements lourds et onéreux, dont n'ont pas besoin les ports qui par décision des armements seront "fédéralisés". L'étude CNUCED intitulée "L'établissement de facilités de transbordement dans les pays en développement" (TD/B/C.4/AC.7/10) avait déjà indiqué quelles sont les conditions requises pour investir à bon escient. Dans certains ports

excentrés par rapport aux grands flux de trafic, ou bien lorsque les caractéristiques physiques ou les modalités de gestion ne sont pas appropriées, ces conditions ne sont pas remplies pour devenir un centre de transbordement, et, si l'on n'y prend garde, on risque d'effectuer des investissements onéreux qui seront sous-utilisés, d'où l'importance d'établir, comme le demande la Banque mondiale et les principales organisations de prêt, des études de faisabilité rigoureuses. Peut-être le Groupe voudra-t-il également examiner s'il y a d'autres mesures envisageables pour éviter de telles situations.

D. La coopération régionale

33. Ce thème est inscrit dans le programme de travail portuaire du secrétariat sur les ports; il a été ajouté au mandat du Groupe intergouvernemental en ce qui concerne les questions d'organisation et de gestion des ports. Une étude complète sur le sujet sera préparée en 1995. Elle fera suite à celle qui avait été présentée au Groupe intergouvernemental spécial d'experts portuaires en 1990, intitulée "La coopération entre les ports de pays en développement" (TD/B/C.4/AC.7/8), dont les principales conclusions et recommandations semblent être toujours valables, à savoir :

- qu'en principe, il y a intérêt à établir une coopération régionale portuaire aussi étendue que possible pour partager les coûts de certains investissements très coûteux (par exemple : terminaux à conteneurs et ports de transbordement);
- que le renforcement récent de la concurrence entre les ports et de celle tout aussi vive sur le marché mondial des produits transitant par les ports impose d'être réaliste et pragmatique. Il n'y a, du reste, pas d'expérience significative d'exploitation en commun d'installations portuaires. Par contre, il existe de nombreux exemples de coopération régionale réussie, notamment dans d'autres domaines comme la formation, les statistiques, l'harmonisation de la structure et de la terminologie des tarifs, les aides à la navigation, le dragage, les procédures et documentation, la réglementation, la protection de l'environnement;
- qu'il a été recommandé de mettre l'accent sur quelques activités porteuses de possibilités de coopération :
 - . la participation aux travaux des associations portuaires régionales et internationales car elles ont démontré leur sérieux et leur dynamisme pour identifier et pour promouvoir une coopération renforcée,
 - . la formation et le développement des ressources humaines,
 - . l'envoi d'experts et spécialistes portuaires en provenance de pays en développement pour des missions d'expertise et de conseils.

34. Pour faciliter les travaux du Groupe, un ou deux exemples de coopération régionale portuaire concrets seront présentés par des responsables d'associations ou d'organisations portuaires. Le Groupe pourra ainsi formuler les décisions ou recommandations qui lui paraîtront pertinentes sur ce sujet, compte tenu des nombreux développements que l'on constate ou prévoit dans des domaines qui semblent fertiles pour une coopération régionale accrue (ainsi en est-il de la protection de l'environnement) ou qui paraissent, au contraire, en limiter les possibilités (concurrence accrue notamment).

II. LES PUBLICATIONS ET LE PROGRAMME DE COOPERATION TECHNIQUE DE LA CNUCED

35. Dans ce chapitre seront présentées des informations relatives aux paragraphes d) et e) du mandat donné au Groupe. Deux grandes sections traiteront séparément, la première, des publications portuaires de la CNUCED, à savoir les études, les monographies et le Bulletin portuaire, et la deuxième, du programme de coopération technique et de celui de formation.

A. Les publications portuaires de la CNUCED

36. Le Groupe intergouvernemental spécial d'experts portuaires de la CNUCED, lors de sa réunion du 24 au 28 septembre 1990, a élaboré un certain nombre de recommandations à l'attention de la Commission des transports maritimes, concernant les publications portuaires de la CNUCED. En particulier, le Groupe a pris acte du fait que de nombreux participants, notamment ceux des pays en développement, avaient déclaré avoir tiré profit de la lecture des études portuaires de la CNUCED. Il a recommandé que ces activités de recherche portuaires soient poursuivies en soulignant que la plupart des pays en développement n'avaient pas les moyens de les mener à bien et "souhaiteraient que la CNUCED soit pour eux un centre de référence et de recherche dans le domaine des ports qui tienne spécialement compte de leurs préoccupations".

37. Le Groupe a demandé que cinq études soient effectuées de manière prioritaire, dans les domaines suivants :

- Les principes de la gestion et de l'organisation modernes des ports
- Le développement de la fonction commerciale
- La mise en valeur des ressources humaines
- Les aspects juridiques et réglementaires des activités portuaires
- La planification stratégique.

Ces cinq études ont été rédigées par le secrétariat; on en trouvera le titre exact et les références au début de ce rapport. Plusieurs ports ont accepté de prêter leur concours à cette tâche, en particulier en acceptant d'être des études de cas pour illustrer le thème étudié. Ainsi en est-il des ports suivants : New York, Singapour, Rotterdam, Abidjan, Le Havre. Le secrétariat les remercie de leur coopération.

38. Lors de l'approbation du nouveau programme de travail par la Commission permanente du développement des secteurs de services, l'accent a été mis sur de nouveaux aspects des questions portuaires pour tenir compte notamment des orientations données par la CNUCED VIII. Ainsi en a-t-il été du développement durable des ports. Aussi le secrétariat a-t-il effectué en 1993 une nouvelle étude sur ce thème, en coopération avec l'Association internationale des ports, car la Commission permanente avait recommandé ce type de coopération. D'autres thèmes avaient été envisagés, en seconde priorité, par le Groupe d'experts de 1990, notamment la tarification et le financement portuaires, les relations entre la ville et le port et une étude de cas de transbordement. Peut-être le Groupe voudra-t-il en tenir compte lorsqu'il proposera des priorités à la Commission permanente pour des études futures, comme cela lui a été demandé. Mais ce sujet sera examiné ultérieurement. Le Groupe a également demandé que le programme des monographies produites en coopération avec l'Association internationale des ports (IAPH) soit poursuivi. A ce titre, les monographies suivantes ont été préparées par des membres de l'Association puis elles ont été mises au point, traduites et distribuées par la CNUCED :

- No 5 (Supplément) : Gestion des revêtements de terminaux à conteneurs - 1990 UNCTAD/SHIP/494(5) Suppl.
- No 8 Critères économiques pour le choix et le remplacement du matériel - 1991 UNCTAD/SHIP/494(8)
- No 9 Recommandations concernant la planification et la gestion des terminaux portuaires polyvalents - 1990 UNCTAD/SHIP/494(9)
- No 10 La gestion de terminaux à conteneurs informatisés - 1993 UNCTAD/SHIP/494(10)
- No 11 L'échange de données informatisées portuaires - 1990 UNCTAD/SHIP/494(11)

39. Le Groupe a finalement demandé que le Bulletin portuaire de la CNUCED soit publié si possible deux fois par an et qu'il soit complété d'informations d'ordre technique sur les points les plus récents d'un intérêt direct pour les ports. A ce titre le secrétariat a publié les bulletins suivants :

- Mars 1991 Bulletin No 5, 13 pages, dont une note technique sur le nouveau rôle des ports
- Nov. 1991 Bulletin No 6, 11 pages, dont une nouvelle rubrique sur la littérature portuaire et une note technique sur la privatisation des ports
- Avril 1992 Bulletin No 7, 12 pages, dont une note technique sur les publications périodiques publiées par les ports

- Nov. 1992 Bulletin No 8, 18 pages, dont une nouvelle rubrique (Revue de presse), une note technique sur la planification stratégique et une nouvelle rubrique présentant les activités portuaires d'autres organisations internationales, notamment celles de l'ONU
- Mars 1993 Bulletin No 9, 22 pages, dont une note technique sur les diplômes portuaires postuniversitaires et les autres rubriques habituelles.

Il convient de souligner que l'amélioration du contenu du Bulletin portuaire a été possible grâce à un appui du Gouvernement français qui a permis de renforcer la Section des ports de la CNUCED. Par ailleurs les ports de Valence (Espagne), les ports du Canada, le port de Dunkerque (France) et le Centre TRAINMAR des Caraïbes (Guadeloupe) ont aidé le secrétariat dans les tâches de production et traduction du Bulletin.

40. Le Groupe a reçu mandat d'examiner la distribution de ces publications, d'évaluer l'intérêt qu'elles suscitent, d'étudier si leurs recommandations pertinentes (en l'occurrence donc celles ayant trait à l'organisation et la gestion des ports) sont applicables, et quelles sont les informations supplémentaires nécessaires en vue de l'établissement de ports et de services portuaires compétitifs, notamment dans les pays en développement et les pays à économie en transition. Au cours des consultations ayant conduit à la décision de convoquer le Groupe, il a été demandé au secrétariat de donner des précisions sur les modalités de distribution des documents et études qu'il produit. Pour aider le Groupe, les quelques informations suivantes pourront s'avérer utiles.

a) Les études portuaires du secrétariat sont traduites dans toutes les langues officielles de l'ONU et sont envoyées aux missions permanentes à Genève des pays membres. La quantité est fonction de la demande des pays. Elle varie de un à plusieurs dizaines d'exemplaires par pays. Chaque étude est ainsi envoyée gratuitement à près de 900 exemplaires aux missions basées à Genève. Les études sont aussi envoyées gratuitement aux personnes et organisations inscrites sur la liste d'expédition des documents de la CNUCED dans le domaine des transports maritimes. Cette liste est composée d'une première série d'organisations officielles : gouvernements, centres d'information, agences spécialisées, librairies dépositaires, organisations non gouvernementales, etc. Près de 1 000 exemplaires sont ainsi expédiés dans toutes les langues. La deuxième série de destinataires est établie par le secrétariat. Elle est composée d'institutions (en particulier les institutions de formation, les bibliothèques, etc.) ayant demandé à être inscrites sur la liste. Près de 1 400 exemplaires sont ainsi expédiés.

b) Les études sont également distribuées gratuitement lors des réunions officielles. Ensuite elles sont mises en stock et la Section des ventes se charge de leur expédition, sur demande, et moyennant une rétribution de l'ordre de 15 dollars par document. Comme au bout d'environ deux ans les stocks d'études sont détruits, la Section des ports en garde quelques copies ou bien prend des photocopies et les envoie aux personnes intéressées moyennant une contribution couvrant les coûts correspondants.

c) Les monographies sont mises en vente et les commandes sont honorées par la Section des ventes des Nations Unies au prix de 15 dollars. Un stock de 500 monographies en anglais et d'environ 150 en français et espagnol est envoyé gratuitement au secrétariat d'IAPH pour distribution à ses membres.

d) Le Bulletin portuaire est produit en 1 000 exemplaires en anglais, français et espagnol. Il est envoyé gratuitement à un réseau informel de 244 correspondants dans 159 pays. Chaque correspondant reçoit deux exemplaires et les fait circuler dans la communauté portuaire et les ports environnants. De plus, les personnes ou organisations désirant recevoir directement le Bulletin sont ajoutées à la liste moyennant une contribution annuelle de 50 dollars qui va au fonds fiduciaire établi par la CNUCED à cet effet. On notera que ce réseau informel de correspondants a été établi par le secrétariat à la demande du Groupe d'experts de 1986 qui avait constaté que les ports ne recevaient pas toujours les publications portuaires ou n'étaient pas informés des activités portuaires de la CNUCED. Le secrétariat a choisi un correspondant (ou parfois deux ou trois pour les grands pays) qui est généralement le directeur d'un grand port de ce pays.

41. A la question posée au Groupe de savoir si des informations complémentaires seraient nécessaires (et s'il existe des lacunes dans les informations disponibles pour renforcer la compétitivité des ports, notamment dans les pays en développement et les pays en économie de transition), on peut suggérer les éléments de réponse suivants. De nos jours, pour avoir des ports compétitifs, il faut qu'ils soient bien organisés, bien équipés, gérés et développés par des personnes compétentes, dans un environnement social et écologique favorable. Il est donc essentiel que le maximum d'informations techniques sur ces thèmes soient connues des responsables portuaires. Ces thèmes sont l'objet de très nombreuses conférences organisées de par le monde, ainsi que d'articles publiés dans les revues spécialisées. Mais cela n'est pas suffisant pour plusieurs raisons. Le contenu technique de ces contributions est souvent condensé, résumé et souvent limité à l'exposé de quelques principes. Ces conférences et ces publications ne sont pas toujours accessibles facilement à tous, notamment aux pays en développement ou à économie en transition les plus éloignés et qui ne maîtrisent pas toujours bien les langues internationales utilisées. Pour répondre à ces difficultés, il paraît donc utile que la CNUCED poursuive la production d'études approfondies, illustrées de cas concrets, traduites dans toutes les langues et distribuées largement. Les thèmes de ces études doivent cependant être définis avec un grand soin, d'où l'importance de ces réunions du Groupe intergouvernemental sur les ports de la CNUCED pour conseiller la Commission permanente dans l'élaboration du programme de travail portuaire du secrétariat. Il convient également de veiller à ce que ces publications soient périodiquement mises à jour. On soulignera toute l'importance de poursuivre également la diffusion d'informations sur ces études, notamment dans le Bulletin portuaire de la CNUCED et dans les publications spécialisées.

42. Mais ce genre d'informations "passives" n'est pas toujours suffisant pour obtenir réellement les améliorations d'organisation et de gestion qui permettraient aux ports d'être compétitifs. Elles doivent être complétées par des informations "actives" qui agissent à deux niveaux : celui de l'étendue de l'information en élargissant son domaine aux actions complémentaires telles que la formation et l'assistance technique, souvent nécessaires à la bonne

gestion et organisation des ports, et également, en agissant au niveau de la diffusion et utilisation de l'information sur le terrain. En effet, souvent, pour être pleinement efficace, l'information doit être véhiculée sur le terrain pour être présentée, adaptée, discutée avec les responsables portuaires. De ces discussions avec des spécialistes de haut niveau, le besoin d'information évolue, prend d'autres formes, porte sur d'autres aspects. Il en résulte généralement une meilleure évaluation des besoins et des possibilités du port, ce qui conduit à mieux cerner et définir les programmes d'amélioration du port et de formation du personnel que l'on peut effectuer soit avec les moyens du port ou que l'on doit demander à l'assistance extérieure.

43. Dans le passé, le secrétariat de la CNUCED avait pu lancer deux programmes destinés précisément à mieux informer les ports, notamment ceux des pays en développement, des facilités et programmes disponibles de par le monde dans les domaines de la formation, aide au financement et assistance technique. L'un de ces programmes, SHIPASSIST, consistait à tenir à jour et à publier un répertoire de ces facilités et programmes, en invitant les lecteurs à contacter directement leurs responsables, dont les coordonnées étaient indiquées. Ce programme était donc du type d'informations "passives". Après plusieurs années d'existence, SHIPASSIST a été abandonné car ce système s'est avéré trop lourd et trop administratif et il n'a pas répondu à l'attente des utilisateurs potentiels. Un autre programme intitulé "Conseillers interrégionaux" consistait à envoyer dans tout pays demandeur un expert basé au secrétariat de la CNUCED pour examiner la situation du port, donner toutes les informations requises et adaptées aux besoins, suggérer des améliorations techniques pouvant être réalisées sur place, et proposer un programme d'assistance technique et de formation pour les problèmes nécessitant une aide extérieure. Ces conseillers ont d'abord été financés par le PNUD, puis par des pays donateurs. Mais ce programme du type d'informations "actives" a dû être interrompu, faute de financement suffisant, bien que les résultats aient été jugés excellents.

44. Une initiative intéressante a été l'octroi de fonds par un pays (les Pays-Bas) pour aider les pays en développement à mettre en oeuvre les études portuaires de la CNUCED. C'était un programme d'informations "actives". Sur demande, le secrétariat pouvait envoyer un spécialiste soit de la CNUCED soit un consultant, qui allait sur le terrain et conseillait les autorités portuaires dans les divers domaines de l'organisation et gestion des ports où la CNUCED avait publié des documents. Après neuf années, ce programme a dû être interrompu, faute d'extension du financement. Les résultats obtenus étaient également excellents pour un coût limité, puisqu'il n'y avait pas d'experts à plein temps à Genève.

45. Il semble établi que pour pouvoir répondre pleinement aux besoins d'information en ces domaines importants de l'organisation et de la gestion des ports, il conviendrait de pouvoir continuer la publication d'informations écrites, en particulier par le biais du Bulletin portuaire, avec des visites de spécialistes sur le terrain. Ce type d'informations "actives" supposerait cependant, pour être efficace, qu'on tire les leçons des expériences passées et que l'on mette en place un schéma dynamique performant et durable. L'affectation à plein temps d'un expert au siège de l'organisation est une bonne solution technique mais son coût est trop élevé pour être, semble-t-il,

envisagé dans les conditions économiques difficiles du moment. Une solution qui pourrait donner satisfaction sous de nombreux angles serait de mobiliser des contributions des pays ou ports donateurs afin d'envoyer auprès du pays en développement ou en voie de transition un expert choisi par le secrétariat dans une liste que fournirait chaque pays ou port donateur de façon à aller évaluer sur place les besoins, donner l'information disponible, conseiller les responsables sur les améliorations d'organisation et de gestion possibles, et les aider à bâtir des programmes de formation et d'assistance technique, en respectant les normes qu'imposent les pays donateurs ou les organisations de financement en ce domaine, étant entendu que le pays déciderait ensuite à qui il confierait cette assistance technique. On pourrait compléter ce schéma en donnant priorité aux pays les plus démunis. Peut-être le Groupe voudra-t-il appuyer cette proposition ou en formuler d'autres permettant une meilleure diffusion et application de l'information.

46. Le mandat du Groupe inclut également de formuler un avis professionnel sur certains aspects du programme de travail auquel la Commission permanente devait accorder la priorité. Rappelons que ce programme de travail est décrit dans le document "Rapport de la Commission permanente du développement des secteurs de services : promotion des secteurs de services compétitifs dans les pays en développement (Transport maritime), sur sa première session (TD/B/39(2)/5-TD/B/CN.4/13). La partie de ce programme qui demande à être examinée attentivement pour préparer des priorités est le paragraphe C.6 et le paragraphe C.7 de l'annexe 1. Ils se présentent ainsi :

La Commission permanente dans le domaine des ports :

6. entreprendra une analyse comparative du secteur portuaire et des politiques y afférentes dans différents pays en vue de déterminer les facteurs (notamment économiques, commerciaux, financiers, opérationnels, organisationnels, administratifs et juridiques, outre les facteurs relatifs à la gestion commerciale, à la privatisation, à la réglementation et à la protection de l'environnement) qui peuvent contribuer à une meilleure gestion, à l'efficacité et au développement durable des ports et des services portuaires connexes; chaque fois que possible, ces travaux seront réalisés en collaboration avec les pays intéressés et/ou des associations régionales ou internationales de ports;
7. évaluera, tout en tenant dûment compte de la concurrence entre les ports, les possibilités d'accroître la coopération régionale et, chaque fois que possible, améliorera la circulation de l'information entre les ports (systèmes d'information, structures de coût, systèmes statistiques, réglementations, etc.), y compris l'échange de compétences techniques.

47. Les études suivantes ont été inscrites dans le programme de travail du secrétariat pour 1994 et 1995 :

- 1994. La tarification portuaire stratégique.

- 1994. Analyse comparative de la privatisation, gestion commerciale et déréglementation dans le domaine des ports.
- 1995. Possibilités d'une coopération régionale accrue dans le domaine des ports.
- 1995. Les aspects financiers de la gestion des ports.

Ce programme de travail a été approuvé. Peut-être le Groupe voudra-t-il indiquer d'autres thèmes d'études qui lui paraîtraient prioritaires et qui pourraient être entreprises compte tenu des ressources disponibles.

B. Les programmes de formation et de coopération technique portuaires de la CNUCED

48. Il est demandé au Groupe de passer en revue ce programme, d'évaluer son effet sur l'établissement de ports et de services portuaires compétitifs et, dans ce contexte, d'évaluer les besoins non satisfaits par les différents types de formation disponibles de sources bilatérales et multilatérales dans le but de définir les champs d'activités futures que la CNUCED pourrait entreprendre dans ce domaine.

B1. Le programme de formation

49. Depuis le début des années 70, la CNUCED a développé un important programme de formation dans le domaine portuaire, en utilisant diverses approches pédagogiques pour mieux s'adapter aux besoins des pays en développement : séminaires traditionnels faisant appel à des conférenciers, production de matériel didactique et de valises pédagogiques, formation de formateurs et création ou renforcement des institutions de formation dans les pays en développement, organisation de stages. En 1990, Le Groupe intergouvernemental d'experts portuaires a examiné les résultats et les recommandations d'une évaluation récente de ce programme du 18 avril 1990 et a élaboré ses propres recommandations contenues dans l'annexe de son rapport (TD/B/C.4/377-TD/B/C.4/AC.7/12). Ces recommandations ont inspiré l'orientation des actions du secrétariat au cours des trois dernières années. Comme demandé par le Groupe, la coordination des actions de formation portuaire de la CNUCED a été renforcée, en veillant à ce que les principaux programmes que sont IPP (Amélioration du rendement portuaire), TRAINMAR et les séminaires soient complémentaires et appliquent la même approche pédagogique et le même contenu technique inspiré des études portuaires de la CNUCED. On notera que les deux principaux programmes que sont IPP et TRAINMAR ont gardé leur identité, comme recommandé lors de l'évaluation globale des activités de formation de 1990. Ces divers programmes de la CNUCED vont être examinés successivement en présentant leurs principales activités de ces trois dernières années.

50. Le programme connu sous le sigle IPP (de l'anglais Improving Port Performance) a été orienté vers les actions de formation et de sensibilisation des hauts responsables portuaires sur des thèmes correspondant aux besoins des pays en développement pour lesquels un financement extrabudgétaire a pu être obtenu. Ce programme est conçu et développé de façon centralisée en veillant

à ce que le contenu des études techniques de la CNUCED soit reflété dans les cours. En retour le secrétariat bénéficie des leçons de ces diffusions pour le plus grand bien de ses travaux de recherche et d'étude. De véritables valises pédagogiques sont produites qui contiennent le matériel didactique nécessaire à la diffusion. Les diffusions sont assurées par les membres du secrétariat ou par des consultants de haut niveau avec la participation d'instructeurs formés à cet effet. Ainsi un nouveau cours intitulé "La tarification portuaire stratégique" a été produit grâce à un financement généreux des Pays-Bas. Il a été diffusé pour la première fois fin 1992 en Egypte, en Inde et à Bangkok, en coopération avec les Commissions économiques pour l'Asie occidentale et pour l'Asie et le Pacifique. Un autre cours de même type s'intitulant "Le défi des ports de la troisième génération" a été produit en 1992 dans le cadre d'un programme régional du PNUD pour l'Afrique. Il a été diffusé une première fois au Ghana. On citera, au titre de ces actions de formation de haut niveau, les deux séminaires organisés juste avant la présente réunion du Groupe d'experts, sur les thèmes du marketing portuaire et de l'EDI.

51. Comme recommandé par le Groupe d'experts de 1990, le programme TRAINMAR a été orienté vers la formation des cadres portuaires moyens et subalternes; il porte plus sur les problèmes portuaires locaux et la production décentralisée d'actions de formation diffusées par des centres de formation renforcés et formés à cet effet. De plus, TRAINMAR favorise le développement d'une coopération très riche entre centres de formation (échange d'instructeurs, de matériel didactique, etc). Des réseaux régionaux se sont créés, coordonnés par une équipe centrale basée à Genève. Au début de 1993, 22 centres de formation portuaires étaient associés au programme TRAINMAR. La liste complète des cours IPP et TRAINMAR est comme suit :

<u>Code</u>	<u>Titre</u>	<u>Durée</u> (semaines)	<u>Langues</u> Ar C A F E P				
<u>Code et séminaires de politique générale</u>							
IPP-2	Développement de terminaux à conteneurs	1		X	X	X	
IPP-3	Equipement portuaire : politique, gestion, entretien	1		X	X		
IPP-4	La tarification portuaire stratégique	1		X			
	Le défi des ports de la troisième génération	1		X	X		
<u>Cours et séminaires TRAINMAR</u>							
T2.1	Planification portuaire	4	X	X	X	X	
T2.2	Formation des cadres d'exploitation aux opérations portuaires	4		X	X	X	
T2.6	Gestion des opérations d'un terminal à conteneurs	3	X	X	X	X	
T2.8	Compatibilité analytique et gestion portuaire	2	X		X	X	
T2.9	Gestion de la maintenance	2	X	X	X	X	

<u>Code</u>	<u>Titre</u>	<u>Durée</u> (semaines)	<u>Langues</u>						
			Ar	C	A	F	E	P	
T2.10	Magasinage et entreposage des marchandises	2				X			
T2.11	Gestion de petits ports	1				X	X		
T2.13	Amélioration de la gestion portuaire	2				X	X		
T2.14	Collecte et gestion des statistiques portuaires	2				X			
T2.15	Statistiques portuaires et indicateurs de rendement	2							X
T2.16	Gestion des travaux sous contrats	2				X	X		
T2.17	Calcul des tarifs portuaires	1				X			
T2.18	Gestion de pièces détachées	1				X		X	
T2.19	Système d'information pour la gestion portuaire	1				X			
T2.20	Gestion du trafic de marchandises diverses (IPP-1)	4	X	X	X	X	X	X	X

52. Quelques stages ont été organisés, pour des périodes courtes, notamment dans le cadre du programme JOBMAR qui facilite le rapprochement entre les ports offrant des possibilités de stage et ceux qui souhaitent envoyer des stagiaires en formation. Cependant ce type de formation est en régression car il est de plus en plus difficile d'en assurer le financement.

53. Plusieurs séminaires traditionnels ont été organisés par le secrétariat, grâce à des financements apportés par des pays donateurs. Au port d'Anvers, tous les ans un séminaire de trois semaines est organisé sur la gestion d'un terminal à conteneurs, pour une quinzaine de participants. Ce séminaire est diffusé alternativement en anglais et en français, en coopération avec APEC (Antwerp Port Engineering Consultant). Le Gouvernement belge apporte son concours financier à cette opération en finançant les frais d'organisation et la demi-pension des participants qui doivent obtenir le financement de leur voyage par leur propre pays. Un séminaire du même type avec les mêmes modalités de financement a été organisé pour la première fois en mai 1993 au port de Gand (Belgique) sur le thème du marketing portuaire (le nouveau rôle commercial des ports). Dix-neuf participants venant de 15 pays ont été sélectionnés parmi 35 demandes reçues par le secrétariat. Ce même séminaire sera organisé en français en 1994, après la traduction des documents pédagogiques correspondants. On notera le grand soin apporté à la préparation de ces actions de formation qui se concrétise par la préparation de manuels pour les participants et pour les instructeurs ainsi que des supports audiovisuels nécessaires. Cette rigueur permet de garantir que les objectifs des séminaires seront bien atteints. Le secrétariat contribue également à d'autres séminaires organisés par des autorités portuaires ou des institutions de formation. Ainsi en est-il du Séminaire organisé par le port du Havre sur les finances portuaires.

54. Le Groupe d'experts et en particulier les délégations provenant de pays en développement pourront se prononcer sur l'impact de ces actions de formation pour l'établissement de ports et services portuaires compétitifs. Il lui est aussi demandé d'évaluer les besoins non satisfaits par les différents types de formation disponibles de sources bilatérales et multilatérales. Le secrétariat n'a pas connaissance d'étude récente

d'évaluation notamment quantitative des besoins indiquant, par comparaison avec les capacités existantes de formation, les déficits de formation. A la fin des années 70, le secrétariat de la CNUCED avait effectué sur le financement du PNUD une telle évaluation quantitative et qualitative pour l'ensemble des pays en développement. Les résultats avaient conduit au lancement du programme TRAINMAR, pour combler une partie du large déficit de formation qui avait été alors constaté. Peut-être le Groupe voudra-t-il considérer la possibilité d'actualiser une telle évaluation globale quantitative et qualitative, en limitant son étendue au secteur portuaire. Le Groupe pourra peut-être, faute d'éléments quantitatifs, se prononcer sur les aspects qualitatifs de la formation portuaire, en précisant quels sont les thèmes estimés prioritaires pour lesquels des déficits de formation semblent exister, ce qui devrait conduire à leur donner priorité pour de futures actions de formation (séminaires ou autres). Il pourra également examiner quels sont les besoins actuels dans le domaine des stages et de la formation de type postuniversitaire ou diplomate, devant permettre aux jeunes recrues ou aux cadres moyens de compléter leur formation portuaire et d'accéder à de plus hauts niveaux de la hiérarchie.

B2. Le programme de coopération technique

55. Le programme de coopération technique de la CNUCED dans le domaine portuaire est financé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), par des pays donateurs et parfois par les pays bénéficiaires eux-mêmes. Il est composé de "projets" nationaux, régionaux et interrégionaux. Au cours des trois dernières années, il y a eu uniquement des projets nationaux et régionaux mis en oeuvre par la CNUCED, seule ou en association avec d'autres organisations, l'OMI et le BIT notamment. Cependant, le nombre de ces projets a sensiblement diminué, très probablement du fait qu'ont disparu, faute de financement, les activités de conseillers internationaux ou sectoriels portuaires qui visitaient les pays, les informaient des possibilités de coopération technique et les aidaient à évaluer leurs besoins et à formuler des propositions de projet répondant aux normes des organisations de financement. Il existe aussi des projets dont le champ d'activité et les objectifs dépassent largement le domaine portuaire. Tel est le cas du programme SIAM (ACIS en anglais pour Advance Cargo Information System) qui a été implanté dans les principaux couloirs de transit ayant pour point de départ (ou d'arrivée) des ports d'Afrique subsaharienne. L'objectif d'ACIS est d'améliorer la fluidité et l'efficacité des transports dans ces couloirs de transit grâce à une meilleure connaissance (et maîtrise) des flux d'information. Dans plusieurs ports africains, des systèmes informatisés ont été mis en place à cette fin par ACIS. Il est envisagé qu'ACIS soit implanté dans d'autres régions.

56. Le programme régional le plus significatif a probablement été, au cours de ces trois dernières années, celui intitulé "Développement des ressources humaines et des aspects institutionnels dans le secteur des transports de l'Afrique subsaharienne" RAF/89/028. Ce programme avait déjà été présenté au Groupe d'experts de 1990 et avait suscité un intérêt certain. Il est mis en oeuvre par sept organisations des Nations Unies (CEA, UIT, OACI, OMI, OIT, Banque mondiale et CNUCED) sous la direction du PNUD (Bureau régional pour l'Afrique). La CNUCED s'est vu confier le secteur portuaire et celui du transport multimodal. Les diverses organisations ont examiné soigneusement

sur le terrain, à travers des études de cas, les facteurs qui avaient empêché (ou favorisé) le bon fonctionnement des services de transport africains. Les résultats de ces études ont été comparés et on a pu ainsi identifier un certain nombre de ces facteurs, notamment ceux qui étaient un frein à l'efficacité du secteur des transports. Ces résultats ont été présentés aux hauts responsables africains et, après commentaires et discussions, une deuxième phase du projet est en cours d'élaboration pour appliquer concrètement les enseignements tirés de la première phase qui a duré plus de deux ans et s'est terminée en 1992. On notera que pour la phase 2 qui va démarrer en 1993, la CNUCED et l'OMI ont fait une proposition commune pour mettre en oeuvre un programme qui couvrira l'ensemble du secteur portuaire et maritime.

57. Au plan national des projets d'assistance à l'organisation, gestion et développement des ports ont été soit élaborés (au Cap-Vert, en Haïti par exemple), soit mis en oeuvre (en Tanzanie par exemple) ou bien terminés (en Côte d'Ivoire par exemple). Ces projets ont été financés généralement par le PNUD. En moyenne, la Section des ports gère de cinq à dix projets d'assistance technique; ce chiffre englobe les propositions de projet ayant atteint un stade avancé et les projets en cours de mise en oeuvre. Il y a quelques années ce chiffre était plus élevé. La raison principale de ce déclin semble être la diminution du volume des budgets de coopération technique affectés aux programmes des transports en général et des ports en particulier, ainsi que la disparition des conseillers portuaires interrégionaux, qui étaient les véritables ambassadeurs de la CNUCED sur le terrain. Peut-être le Groupe voudra-t-il examiner cette situation afin de mobiliser les fonds nécessaires au financement des missions d'évaluation des besoins et d'assistance à l'élaboration de programmes de coopération technique, comme indiqué déjà au paragraphe 53.

58. Parmi les projets nationaux méritant d'être cités, on mentionnera l'action entreprise par la Section des ports pour contribuer à la réhabilitation et au fonctionnement du port de Mogadiscio en Somalie. Une mission d'évaluation des besoins financée par le PNUD a permis d'envoyer sur place un membre de la Section et un consultant. Au terme de cette mission, une proposition d'une assistance préparatoire a été formulée. Elle consiste à envoyer sur place une équipe de six experts provenant d'un autre port, pour assurer les opérations d'urgence et mettre en place une nouvelle organisation et autorité portuaire, faire fonctionner le port et assurer la formation d'homologues. Au moment où le présent rapport était rédigé (mai 1993), cette proposition venait d'être approuvée et une équipe d'experts portuaires, notamment indiens, que les autorités de ce pays ont généreusement accepté de détacher, était en cours de recrutement.
