



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
LIMITEE

TD/B/CN.4/GE.1/L.4
22 mars 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Commission permanente du développement
des secteurs de services : promotion
de secteurs de services compétitifs
dans les pays en développement
(transports maritimes)
Groupe intergouvernemental d'experts portuaires
Deuxième session
Genève, 18 mars 1996
Points 3 et 4 de l'ordre du jour

RESUME DU PRESIDENT

1. Sur la question de la tarification portuaire stratégique, le Groupe a entendu une communication présentée par M. Caude, de l'Autorité portuaire du Havre (France). Celle-ci évaluait les charges pour chaque maillon de la chaîne logistique, ce qui permettait d'avoir des discussions avec les chargeurs et les armateurs sur le coût total du transit de marchandises spécifiques. Des exemples concernant le pétrole brut et les conteneurs ont été cités pour illustrer cette approche, qui montrait que les différences entre les ports étaient modestes lorsque l'on prenait en considération le total des coûts de transit. Le volume des marchandises à manutentionner était une importante variable pour le calcul des coûts unitaires. De plus, les barèmes se décomposaient en deux parties : une partie publique, applicable à tous les utilisateurs, qui ne pouvait être négociée; et une partie commerciale, que l'autorité compétente pouvait, selon les besoins, adapter aux conditions du marché.

2. Une communication a également été présentée par M. N'Zi N'Guessan, de l'Autorité du port d'Abidjan (Côte d'Ivoire). La tarification était alignée

sur l'objectif d'autonomie financière de l'Autorité portuaire, et une comptabilité analytique d'exploitation était utilisée pour contrôler et réduire les coûts. Les charges portuaires étaient également fixées en fonction du plan de développement à long terme du port. Il était tenu compte des vues des utilisateurs, auxquels on s'efforçait d'offrir un rapport qualité-prix des services satisfaisant. Enfin, l'objectif de développement national était pris en compte dans l'établissement de certains prix, notamment pour des marchandises de base. Les contraintes en matière de tarification découlaient de la nécessité de continuer d'attirer un trafic de transit à destination des pays sans littoral.

3. De nombreuses autorités portuaires considéraient qu'un important élément en matière de tarification était la nécessité de rembourser les prêts contractés pour financer l'expansion du port, ainsi que de contribuer aux revenus de la municipalité (par exemple, 8 % des revenus escomptés à Rotterdam, 15 % à Anvers) ou de l'Etat. Il a généralement été reconnu que les charges appliquées devaient dégager un financement suffisant pour couvrir les coûts sans entraver le commerce.

4. La qualité des services proposés importait davantage que les prix, mais les ports se concurrençaient souvent sur la base des prix. La nature et le montant de la prime accordée à la qualité devaient être examinés au cas par cas. De nombreuses autorités dans les pays en développement et les pays en transition faisaient payer les utilisateurs nationaux en monnaie locale et les utilisateurs internationaux en devises, parfois avec la possibilité de payer en monnaie locale au taux de change en vigueur au moment de l'exécution du service considéré. Il a en outre été reconnu que les avantages en matière de prix ne devaient pas être obtenus au détriment de la protection de l'environnement. Il y a eu accord pour estimer que la concurrence était le meilleur moyen de contrôler les prix.

5. Le développement socio-économique d'un pays influait sur la façon dont les prix étaient établis. Les tarifs des ports qui assuraient un important trafic public, exploitaient des installations portuaires dans des endroits éloignés, apportaient une contribution financière au fonctionnement d'autres ports (par exemple, financement d'opérations de dragage) ou travaillaient dans un environnement économique instable, avaient tendance à faire l'objet d'un strict contrôle de la part des pouvoirs publics. Les raisons de l'intervention du gouvernement dans les questions de tarification, y compris les barèmes des

autorités portuaires et les frais de manutention des marchandises, tenaient notamment aux craintes quant aux incidences possibles des charges portuaires sur le coût de la vie ou à la volonté de subventionner une région sous-développée ou encore d'équilibrer recettes et dépenses au niveau national. A l'inverse, les ports situés dans des pays économiquement matures et stables s'en remettaient davantage aux décisions des parties commerciales, notamment pour les frais de manutention des marchandises. Toutefois, même dans ce cas, il existait dans certains pays des organismes spéciaux pouvant être saisis de plaintes.

6. Enfin, le Groupe a examiné le cadre juridique de la tarification, et il a été constaté que la conception selon laquelle les charges portuaires étaient des taxes perdait de son universalité. Une récente décision de l'Union européenne stipulait que les ports étaient des entreprises qui se faisaient rétribuer leurs services et qu'ils étaient donc libres de fixer leurs prix, en fonction des conditions commerciales. Il a également été reconnu que les autorités portuaires ne devaient pas rechercher des avantages indus à travers des pratiques de monopole.

7. En présentant une communication sur la question de la déréglementation, de la gestion commerciale et de la privatisation, M. Naumof (Roumanie) a expliqué qu'en Roumanie, les réformes en cours avaient déjà donné des résultats. Environ 500 organismes commerciaux étaient désormais responsables des activités de manutention des marchandises, de dragage, de réparation, de mouillage, de remorquage et de maintenance. Tous étaient sélectionnés au terme d'une procédure de soumission et étaient financés par des capitaux privés. Dans quelques cas, on avait eu recours à une opération de rachat de l'entreprise par les salariés. Quatre entreprises d'Etat autonomes (Constanza, Danube maritime, Danube et voies navigables) étaient chargées de l'administration du domaine portuaire public, y compris les jetées, les bassins, les chenaux d'accès, les quais, les routes portuaires, les services collectifs et les réseaux de télécommunications. Les ports étaient ainsi désormais administrés sous un régime d'autorité portuaire propriétaire. Les problèmes étaient dus au manque d'investisseurs dans les activités à valeur ajoutée de manutention de marchandises et industrielles dans la zone portuaire, au manque de capitaux des sociétés roumaines, à l'instabilité de la situation en Yougoslavie et aussi à la lenteur des changements de mentalité par rapport au précédent système centralisé de décision.

8. Une autre communication a été présentée par M. Hayes (Australie), qui a expliqué que le mécontentement suscité par des charges élevées avait conduit au bout d'une période de quinze ans à la fermeture du Maritime Service Board (Comité des services maritimes) de Nouvelle-Galles du Sud. Les réductions d'emploi au cours de cette période avaient été importantes, et les trois nouvelles sociétés portuaires créées pour administrer les ports de Nouvelle-Galles du Sud entendaient réussir à maximiser la valeur nette des actifs publics et à promouvoir le commerce, compte dûment tenu des besoins de la communauté et de l'environnement. Selon lui, une préférence aveugle pour la privatisation n'était pas toujours justifiée. Dans la pratique, des services portuaires efficaces étaient assurés par des ports entièrement publics, tels que Singapour, aussi bien que par des ports entièrement privés, tels que Hong Kong. En conclusion, il a déclaré qu'aucun port dans le monde ne pouvait se passer de la fonction réglementaire du gouvernement.

9. De nombreuses expériences de réforme portuaire ont été évoquées, et des communications ont été présentées par des représentants du Venezuela et du Brésil. Dans de nombreux cas, la propriété des ports avait été décentralisée au profit des gouvernements des Etats, souvent dans le contexte d'une politique générale de libéralisation de l'économie. Ce qui ressortait nettement était la nécessité de disposer d'un cadre réglementaire spécifique pour la structure administrative des ports. Aussi conviendrait-il de parler de re-réglementation plutôt que de déréglementation. Plusieurs experts ont dit que la réforme des ports était un processus qui exigeait une approche pragmatique adaptée aux conditions particulières de chaque pays et des différents ports. Un aspect fondamental de ce processus était toutefois le transfert de devoirs d'une autorité portuaire typiquement exploitante à une autorité portuaire propriétaire, d'où la nécessité d'un encadrement législatif. Dans certains cas, une législation portuaire avait d'abord été adoptée, comme au Brésil; ailleurs, une législation générale concernant la dévolution de pouvoirs du niveau fédéral au niveau des Etats avait été utilisée aux mêmes fins. Dans d'autres cas encore, on avait eu recours à une approche législative progressive, comme en Pologne - où les ports avaient d'abord été transformés en sociétés appartenant en totalité au gouvernement, puis, après quelques années, un projet de loi avait été soumis au parlement proposant de les transformer en sociétés publiques à but non lucratif - ou comme en Roumanie - où l'on avait atteint les limites de la législation

actuelle permettant la création d'entités commerciales dans les ports, ce qui imposait d'entreprendre un nouveau travail législatif.

10. Il était également évident que la réforme des ports demandait des délais considérables. De plus, comme pour toute réforme, il importait d'avoir pour objectif explicite la promotion du commerce, tout en veillant à assurer la rentabilité et donc la viabilité des opérations. L'objectif des autorités portuaires était de disposer d'une capacité suffisante et d'offrir des services efficaces. Un effort législatif complémentaire devait être fait dans d'autres domaines influant sur l'exploitation portuaire, et le succès d'une réforme des ports passait inéluctablement par une amélioration des services douaniers, du marché du travail, des conditions budgétaires, des conditions commerciales et de divers instruments juridiques. En France, l'un des éléments de la réforme avait été une modification de la législation relative au domaine public : possibilité de baux allant jusqu'à 90 ans, hypothèques sur les terrains portuaires publics et indemnisation en cas d'expropriation.

11. Il a été reconnu qu'un partenariat entre secteur public et secteur privé était nécessaire au succès de la réforme des ports, s'agissant notamment du financement des plans de développement. De nouvelles méthodes de financement, dont des contrats de construction - exploitation - transfert, étaient de plus en plus utilisées par les ports. Toutefois, une preuve des compétences techniques pour la construction et l'exploitation des terminaux, outre l'engagement financier des parties intéressées, a été jugée nécessaire pour éviter toute spéculation financière.

12. L'objectif d'une réforme portuaire était d'accroître l'efficacité des ports. Une importante question concernait la réglementation des exploitants portuaires qui, durant les premières étapes du processus, étaient parfois nombreux et manquaient de ressources. Une approche pragmatique s'imposait à cet égard. Dans tous les cas, l'impératif d'efficacité faisait ressortir l'importance d'une main-d'oeuvre motivée et bien formée. En général, l'introduction du secteur privé impliquait une rationalisation des effectifs, et des problèmes se posaient alors concernant la situation de la main-d'oeuvre excédentaire. Les indemnités de licenciement et le recyclage ont été cités comme moyens de résoudre ces problèmes.

13. Sur la question du financement du développement des ports, il s'est dégagé un très large accord sur les conditions nécessaires pour attirer des capitaux privés. Des baux de 20 à 25 ans, renouvelables, étaient courants dans

plusieurs ports, et des périodes plus longues étaient autorisées pour des investissements plus importants. Le représentant du port de Rotterdam a expliqué que ce port ne fournissait que les terrains, l'accès aux terrains et le mur de quai, contre un montant fixe. Ce montant était indexé, et le locataire devait rendre les terrains dans le même état. Un bilan environnemental était réalisé avant et après l'occupation des lieux par le locataire, lequel était responsable de toute pollution. Dans d'autres pays, notamment en Egypte et au Maroc, en raison de l'ampleur des investissements nécessaires et de la longueur des périodes d'amortissement, le financement de l'aménagement des ports était assuré par l'Etat.

14. L'aide de l'Etat, comme celle que proposait l'Union européenne pour le développement des réseaux de transport, pouvait influencer sur la compétitivité des ports en réduisant les coûts de transport intérieur. On a cependant fait valoir que cette aide était indispensable pour certains ports qui n'étaient pas commercialement viables en raison de leur implantation spécifique, mais dont l'activité était vitale au plan national - comme en Grèce et en Norvège.

15. Sur la question de la coopération, diverses communications ont été présentées par les représentants de plusieurs ports français. M. Fourgeaud, du port de Nantes-St-Nazaire a décrit la collaboration entre ce port et le port de Djibouti dans le cadre d'une convention signée entre les Gouvernements français et djiboutien. Cette collaboration prévoyait notamment une aide financière de huit millions de francs français, et un protocole supplémentaire avait été signé entre les deux autorités portuaires. L'exécution d'un plan de société avait été approuvée, qui constituait le principal aspect de cette collaboration. Parmi les principales initiatives engagées, on pouvait citer la réorganisation des fonctions comptables et financières, l'établissement d'un nouveau barème, l'élaboration d'un plan de perfectionnement de la main-d'oeuvre, l'actualisation des règlements portuaires, l'amélioration des statistiques portuaires et la définition de politiques commerciales. Un nouveau barème simplifié, une convention syndicale et une nouvelle réglementation avaient déjà été appliqués.

16. M. Weizmann, de la Direction des ports de France, a expliqué les raisons et décrit la nature de la coopération en Méditerranée, conformément à la politique de l'Union européenne, en vue de créer une zone de stabilité, de développement et de libre-échange dans la région méridionale de l'Union. La France coordonnait les activités relatives aux transports et aux

communications. Deux projets en cours concernaient la sécurité maritime et la connexion des réseaux informatiques.

17. L'évolution de la coopération dans le domaine des ports en Méditerranée a été présentée par Mme Romani, du port de Marseille. Elle a décrit l'utilisation du logiciel ESCALE, visant à accélérer la rotation des navires dans 14 ports méditerranéens, les plans de rénovation du port de Beyrouth et la création d'un port dans la bande de Gaza, ainsi que le programme MARTRANS de l'Union européenne, qui simplifierait et normaliserait le transfert de données informatiques concernant les transports maritimes en Méditerranée. Mme Fourcassies, du port de Bordeaux, a évoqué la coopération en matière d'hydrographie. Elle a souligné l'importance de l'hydrographie pour les autorités portuaires s'agissant de la sécurité d'accès aux ports et les avantages qui pouvaient découler d'une diminution des coûts de dragage. Elle a évoqué les activités de coopération réalisées à cet égard par le port de Bordeaux avec plusieurs ports d'Afrique et des Caraïbes.

18. Le rôle de l'Association internationale villes et ports a été présenté par M. Delsalles, représentant de l'Association, qui a noté la nécessité pour les ports et les villes d'examiner des questions importantes telles que la reconversion en zones commerciales ou résidentielles de terrains désormais inutiles pour les ports, la protection de l'environnement et le rôle essentiel des ports en matière de planification et de développement régional.

19. La coopération entre quatre grands ports en eau profonde et deux compagnies ferroviaires dans un Etat brésilien en vue d'ouvrir un couloir d'exportation et d'importation dans la région centrale du Brésil a été présentée par M. Pimentel (Brésil). Cette coopération avait pour objectif de promouvoir les exportations de la région.

20. La coopération entre les ports européens a été présentée par M. Suykens, Président de l'Organisation des ports maritimes européens. Une extrême diversité de taille, d'implantation, de gestion, d'activités, etc., était la principale caractéristique des ports européens, qui avaient commencé, en 1972, de coopérer de façon informelle dans le cadre des activités de la Commission européenne et avaient créé, en 1993, l'Organisation des ports maritimes européens. L'évolution rapide des conditions rendait nécessaire une coopération interportuaire, notamment dans le domaine de la réglementation.

21. M. Daniels, représentant de l'Association des ports de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, a présenté les activités de coopération réalisées par

cette association. Celle-ci contribuait à un utile échange d'informations entre les membres sur leur expérience en matière de gestion commerciale. Outre des assemblées régulières, l'Association organisait des séminaires internationaux dans la sous-région.

22. Les activités de coopération réalisées par l'Union des administrations portuaires d'Afrique du Nord ont été présentées par M. Ait Jafour (Maroc). Les membres des sept pays de l'Union s'attachaient à harmoniser leurs lois, règlements et politiques, à organiser des séminaires et à établir des études de faisabilité pour l'achat de matériel informatique.

23. Les activités de l'Association of Port Lawyers (Legiport) ont été présentées par M. Rezenthel, secrétaire général de l'Association, qui a invité les autorités portuaires, les organismes et organisations connexes et les chercheurs universitaires intéressés à participer au séminaire qui serait organisé à Casablanca (Maroc) à la fin de 1996, en vue de promouvoir le principal objectif de l'Association - développer le droit portuaire en tant que branche spécialisée du droit.

24. Les interventions de plusieurs experts ont montré qu'il existait une très large coopération entre les ports au niveau sous-régional : en Afrique australe, en mer Noire, en mer Baltique, en Méditerranée et, à travers l'Association américaine des autorités portuaires, en Amérique latine. Les participants de pays d'Amérique latine ont déclaré qu'ils soutenaient les travaux de Legiport et ont souligné la nécessité d'introduire des concepts commerciaux dans le droit administratif traditionnellement en vigueur dans de nombreux ports. Des activités de coopération bilatérale ont été signalées par un certain nombre de pays - Pays-Bas et Inde, Belgique et Chine, par exemple - et des filières bien établies, telles que le Ministère de la coopération en France, existaient dans de nombreux pays. Les opinions sont apparues partagées quant aux possibilités de coopération entre ports concurrents, mais un échange d'informations sur les questions de sécurité a été jugé indispensable. La coopération entre les ports était également essentielle pour décourager l'exploitation de navires inférieurs aux normes.

25. Les participants ont accueilli favorablement le nouveau cours, sanctionné par un diplôme, de formation de cadres intermédiaires et l'enquête sur la formation de cadres portuaires supérieurs présentés par le secrétariat de la CNUCED. Des observations ont été faites sur la nécessité d'une approche globale de la formation, couvrant plusieurs domaines de gestion, sur la

nécessité d'adapter la formation aux besoins spécifiques des différents ports, sur l'intérêt d'une capacité interne de formation dans les ports, ainsi que sur l'importance d'un changement d'attitude concernant la formation sur le lieu de travail. De nombreux pays en développement ont évoqué les résultats positifs qu'ils avaient obtenus en matière de renforcement de leurs capacités de formation en s'associant au programme Trainmar.
